Deliberazione n. 12/2025/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 30 gennaio 2025;

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

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

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

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

Vista l'ordinanza n. 33/2023 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Viste le richieste istruttorie (*prot*. n. 8002/2024 e n. 366/2025) e le note di risposta del Comune di Peccioli (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS0008057/2024, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS0008058

/2024, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS0008060/2024, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS0008235/2024 e n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS0000459/2025);

Vista l'ordinanza n. 2/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 12 dicembre 2024 (*prot*. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0007965), il Comune di Peccioli trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche T.U.S.P.), la deliberazione del Consiglio comunale del 2/12/2024, n. 41, avente ad oggetto "*Autorizzazione a RetiAmbiente S.p.a. alla partecipazione azionaria in Novatosc S.r.l.*"; l'atto deliberativo perveniva alla Sezione privo degli allegati ivi richiamati quali parti integranti dello stesso.

Più in dettaglio, l'Ente ha deliberato: "*1. Di autorizzare il Sindaco o suo delegato a partecipare all'Assemblea straordinaria di Retiambiente che avrà ad oggetto l'approvazione dell'operazione di cui al presente atto, esprimendo voto favorevole all'adesione di Retiambiente alla società Novatosc Srl costituita tra le società Belvedere ed Oxoco, ad esito di apposita cessione di quote da esse sottoscritte all'atto costitutivo della medesima, nella misura pari al 34%, al valore nominale delle quote stesse all'atto della sua costituzione e perciò per l'importo complessivo di € 34.000,00 fermi restando tutti gli altri impegni assunti nella delibera del CdA di Retiambiente del 4.01.2023 e del 24/02/2023 e segnatamente quello di successivamente procedere alla ricapitalizzazione della Novatosc Srl, nei tempi e modi che saranno stabiliti. 2. Di provvedere alla pubblicazione del presente Atto nell'apposita sezione del sito istituzionale del Comune. 3. Di provvedere alla trasmissione del presente provvedimento alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti e all'AGCM* omissis"(così, deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 2024).

2. Al fine di meglio comprendere il contesto in cui matura l'atto consiliare trasmesso, si ritiene opportuno richiamare i tratti essenziali della vicenda alla base dell'operazione societaria deliberata.

2.1. Il decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (d'ora in poi, anche, Codice dell'ambiente) attribuisce alla competenza delle Regioni, tra l'altro, la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento - sentiti le Province, i Comuni e le Autorità d'ambito - dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 199 (cfr. art. 196, comma 1, *lett. a,* "*Competenze delle regioni*").

Il Piano di gestione dei rifiuti comprende, tra l'altro, la ricognizione degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero esistenti, la valutazione della necessità di chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti ovvero di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità e, se necessario, degli investimenti correlati, i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti (art. 199 del Codice dell'ambiente). A livello regionale, la legge n. 18 maggio 1998, n. 25 "*Norme per la*

gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati" recepisce le indicazioni del legislatore nazionale, affermando la titolarità della Regione all'approvazione del "*Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati – Piano regionale dell'economia circolare"* (art. 5 *Competenze della Regione*) e definendo i contenuti specifici dello stesso (art. 9).

2.2. Nell'esercizio delle funzioni ad essa intestate e rilevata la necessità di aggiornare il vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 novembre 2014 n. 94), la Regione Toscana procedeva all'adozione di un nuovo piano, tenuto conto delle novità legislative intervenute, anche a livello eurounitario (cfr. cd. "*Pacchetto europeo per l'economia circolare*"). A tal fine, veniva pubblicato "*un avviso pubblico esplorativo per la manifestazione di interesse alla realizzazione di impianti di recupero/riciclo rifiuti urbani e/o rifiuti derivati dal trattamento degli urbani, escludendo la realizzazione di nuovi impianti di termovalorizzazione, rivolto agli operatori sia pubblici che privati, a fini esclusivamente conoscitivi senza che la partecipazione a tale avviso comporti l'instaurazione di posizioni giuridiche od obblighi negoziali, né costituisca alcun vincolo per la regione Toscana e/o per le Autorità d'ambito territoriali ottimali*." (cfr. delibera della Giunta Regionale n. 1277 del 29/11/2021). Il termine per la presentazione delle proposte, inizialmente fissato al 28 febbraio 2022, veniva successivamente prorogato al 31 marzo 2022. Con la delibera giuntale n. 1304 del 6/12/2021 veniva avviato il complesso *iter* procedurale per l'adozione del nuovo Piano.

2.3. A seguito della pubblicazione del predetto avviso, RetiAmbiente S.p.A. - società per azioni a totale capitale pubblico e gestore unico del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'A.T.O. Toscana Costa - formulava una proposta progettuale, proponendo la realizzazione di un impianto di vetrificazione ottenuto dal trattamento di rifiuti residui non riciclabili, basato sulla tecnologia "*Flameless Pressurized Oxycombustion*". In particolare, veniva prevista la costituzione di una società (Novatosc S.r.l.) avente quale oggetto sociale la costruzione e gestione dell'impianto e con soci la stessa Retiambiente S.p.A. (di seguito, anche, RetiAmbiente), in qualità di soggetto proponente, OXOCO S.r.l., quale società licenziataria esclusiva dei brevetti di detta tecnologia, e Belvedere S.p.A., in quanto proprietaria dei terreni su cui edificare l'impianto (cfr. All. 1 "*delibera del Consiglio di amministrazione di RetiAmbiente S.p.a. del 4/1/2023*", p. 2 e pp. 8 e 9; All. 3 "*Relazione istruttoria*", p. 2, punti 5, 9 e 10; atto deliberativo n. 41 del 2024, p. 15).

2.4. Come emerge dal fascicolo istruttorio, l'adesione di RetiAmbiente alla nuova società era subordinata alla preventiva espressione, in sede consiliare, dell'autorizzazione all'operazione da parte dei Comuni soci; tuttavia, le tempistiche necessarie per tali adempimenti, secondo quanto prospettato dal gestore unico, non apparivano compatibili con la "*necessità primaria di redigere e depositare alla Regione Toscana il progetto impiantistico in oggetto e quindi* [RetiAmbiente] *non ha potuto partecipare ab origine alla costituzione della nuova Società, intestataria del progetto, poi effettivamente intervenuta in data 20.03.2023 con la denominazione Novatosc Srl di cui il capitale iniziale è detenuto da*

Belvedere Spa per l'85% e da Oxoco Srl per il 15%; i due partners, Belvedere Spa e Oxoco Srl, si sono comunque dichiarati disponibili ed hanno formalizzato il relativo intento obbligandovisi, a consentire l'ingresso di Retiambiente in Novatosc Srl con una apposita cessione delle quote detenute da Belvedere Spa e da questa liberate verso Retiambiente fino alla misura massima del 34% di Novatosc Srl (omissis), *fermi restando tutti gli altri impegni assunti nella delibera del CdA del 4.01.2023 e segnatamente quello di procedere alla ricapitalizzazione di Novatosc Srl* (omissis)" (così, atto deliberativo n. 41 del 2024, p. 3).

2.5. Con la deliberazione consiliare all'odierno esame, il Comune, per la quota di competenza, autorizza Retiambiente a procedere all'acquisto della partecipazione in Novatosc S.r.l.; con il perfezionamento dell'operazione societaria, pertanto, il Comune di Peccioli acquisirebbe una partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l., per il tramite della sua partecipata Retiambiente, società a controllo pubblico congiunto.

3. Tanto premesso, nell'intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, il Magistrato istruttore formulava specifici quesiti istruttori. In particolare, veniva richiesta la produzione*: i)* della documentazione allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 2024 e non trasmessa in occasione dell'invio a controllo dell'atto assembleare (ossia, delibera del Consiglio di amministrazione di Retiambiente del 04/11/2023; parere del Comitato per il Controllo Analogo Congiunto di Retiambiente del 21/10/2022; Relazione istruttoria; Sintesi del progetto tecnico; Piano Industriale di Retiambiente; Piano Straordinario dell'ATO Toscana Costa; Piano Economico Finanziario di Novatosc Srl; Valutazione indipendente di (omissis) sul PEF di Novatosc Srl; Preaccordi tra Retiambiente e Novatosc Srl); *ii)* degli atti richiamati nella deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 2024 (ossia, delibere del Consiglio di amministrazione di Retiambiente del 4/11/2023, del 24/2/2023 e del 5/2/2024). Veniva altresì formulato un quesito istruttorio in ordine alle modalità e agli esiti della consultazione di cui all'art. 5, comma 2, TUSP, con richiesta di allegare idonea documentazione a supporto.

3.1. Il Comune forniva riscontro con note *prot*. n. 8057/2024, n. 8058/2024, n. 8060/2024 e n. 8235/2024, producendo gli atti richiesti. In merito al quesito relativo alla consultazione di cui all'art. 5, comma 2, TUSP, il Comune riferiva che "*la volontà dell'Amministrazione Comunale di autorizzare Retiambiente alla partecipazione azionaria in Novatosc è stata regolarmente annunciata e illustrata nell'Assemblea pubblica, ampiamente partecipata dai cittadini, tenutasi in data 29/11/2024 dal titolo "Etica di un successo – il percorso di Peccioli per l'ambiente e il benessere sociale", con proiezione di apposite slides di supporto*" (così, *prot*. n. 8235/2024).

3.2. Con successiva nota, il Magistrato istruttore richiedeva all'Ente la trasmissione del parere dell'organo di revisione ex art. 239 TUEL, non risultante agli atti (nota *prot*. n. 366/2025).

Il Comune forniva tempestivo riscontro, rappresentando di non avere acquisito il parere richiesto (così, nota *prot*. n. 459/2025).

4. 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

1. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni ex art. 5 T.U.S.P.

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come 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) in una società già costituita sia trasmesso dall'amministrazione pubblica procedente 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 principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La nuova funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la ratio nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili* ".

Occorre rammentare, infatti, che l'intervento pubblico in una realtà societaria rischia di alterare il meccanismo concorrenziale del mercato (Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016) e si riverbera sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'amministrazione socia. In questa prospettiva, gli interventi del legislatore in materia di società partecipate si inquadrano nel novero delle politiche di spending review, con il chiaro intento di assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni al fine di ridurne l'impatto sulla finanza pubblica (Corte costituzionale, sentenza n. 194 del 2020). Il T.U.S.P., infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 2022).

È alla luce di tale inquadramento che assumono pieno significato le disposizioni del novellato art. 5 T.U.S.P., le quali impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo, sottoponendolo ora all'esame della Corte dei conti.

1.1. In merito alla natura della nuova funzione intestata alla magistratura contabile, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) hanno ritenuto che l'espressa

qualificazione della pronuncia della Corte dei conti quale "parere", da parte del legislatore, conferisca una fisionomia atipica al controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. La predetta qualificazione in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi al vaglio stesso.

Infatti, da un lato, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro un arco temporale predeterminato (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), con facoltà, in difetto, per l'amministrazione di procedere ugualmente; dall'altro, 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 per le quali intenda discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione.

Pertanto, la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. postula l'espletamento di una peculiare funzione di controllo di cui il legislatore delinea i tratti essenziali, precisandone i parametri di riferimento, la procedura e gli esiti (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

1.2. Per effetto del richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, del T.U.S.P. ai precedenti commi 1 e 2, la Corte dei conti è tenuta a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: i) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); ii) alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; iii) alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) all'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

1.3. In merito agli aspetti procedurali del controllo, il legislatore si è limitato a precisare i termini entro i quali la Corte dei conti deve procedere all'esame dell'atto deliberativo (i.e., sessanta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo), tempistiche e modalità di comunicazione all'amministrazione dell'esito finale della verifica, nonché gli obblighi di pubblicazione imposti a quest'ultima; l'art. 5 del T.U.S.P. nulla prevede, invece, sull'eventuale espletamento di attività istruttoria. L'assenza di una disciplina specifica in tal senso non preclude tuttavia che, nell'esercizio delle funzioni de qua, la Corte dei conti, ravvisandone la necessità, possa acquisire chiarimenti da parte dell'amministrazione. Difatti, anche in ragione delle conseguenze, dirette e indirette, del

pronunciamento della Corte, l'interlocuzione con l'amministrazione e/o la richiesta di eventuale integrazione documentale appaiono funzionali ad acquisire i necessari elementi valutativi, in particolare nei casi in cui gli atti trasmessi non siano sufficientemente corredati da quanto utile allo scrutinio. Sul punto, va peraltro sottolineato che l'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994 conferisce un potere generalizzato alla Corte dei conti di richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia che sia strumentale all'espletamento delle proprie funzioni di controllo (cfr. anche l'art. 16 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In tal senso depone anche la deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, ove è stato affermato che la magistratura contabile "*può richiedere elementi informativi utili a valutare la ricorrenza dei requisiti prescritti dalla legge, fissando i tempi di riscontro da parte dell'amministrazione, senza che ciò determini una sospensione del decorso del termine di sessanta [giorni]*".

1.4. Con riguardo, infine, agli esiti della funzione di controllo in discorso, il legislatore ha previsto, da un lato, che l'amministrazione pubblica, in caso di mancato pronunciamento entro sessanta giorni, possa procedere alla costituzione o all'acquisizione della società e, dall'altro, che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, lo stesso ente istante - ove intenda comunque procedere - motivi analiticamente le ragioni per le quali ritenga di discostarsi dalla pronuncia della Corte, dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali motivazioni.

2. L'atto deliberativo n. 41/2024 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

2.1 L'atto deliberativo n. 41 del 2024, "*Autorizzazione a RetiAmbiente S.p.a. alla partecipazione azionaria in Novatosc S.r.l.*", rientra nel perimetro applicativo oggettivo dell'art. 5, comma 3, del TUSP, in quanto, a seguito del perfezionamento dell'operazione approvata, il Comune di Peccioli diverrebbe titolare di una partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l., per il tramite della società a controllo pubblico congiunto RetiAmbiente S.p.A. Infatti, a mente dell'art. 2, *lett.* g), T.U.S.P., deve ritenersi indiretta la "*partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione*".

2.2. Prima di procedere all'esame dei profili formali e sostanziali dell'atto consiliare n. 41 del 2024, appare utile sin d'ora precisare che la funzione di controllo ex art. 5, comma 3, T.U.S.P. è esercitata sul predetto atto limitatamente all'acquisto, da parte del Comune, della partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l., esulando dalla cognizione di questa Corte ogni valutazione sulla futura operazione di ricapitalizzazione di quest'ultima, prospettata al punto 1, ultima parte, dell'atto deliberativo n. 41 del 2024.

Sul punto, il Collegio osserva come il legislatore abbia inteso sottoporre allo scrutinio della Corte fattispecie societarie concrete (costituzione di società e acquisizione di partecipazioni, anche indirette). In linea generale, come già esposto (*cfr.* par. 1 "*Considerato in diritto*"), questa Corte è chiamata ad esercitare il proprio vaglio su atti deliberativi con i quali l'Amministrazione chiude la

fase pubblicistica di formazione della propria volontà, da attuarsi poi con la traduzione concreta della scelta attraverso gli strumenti del diritto societario. Conseguentemente, la magistratura contabile non può esprimersi su atti amministrativi che, con riferimento a specifiche operazioni, abbiano natura di deliberazione meramente programmatoria, in quanto prefiguranti vicende societarie solamente prospettiche ed eventuali, ovvero condizionate al previo perfezionamento di altre operazioni dalle stesse presupposte, ma non ancora definite (cfr. *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 275/2024/PASP, n. 244/PASP/2022, n. 245/PASP/2022 e n. 247/PASP/2022; Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, deliberazione n. 94/2023/PASP).

Nel caso di specie, la futura operazione di sottoscrizione di aumento di capitale prefigurata nell'atto deliberativo non può, allo stato degli atti, essere sottoposta al vaglio di questa Corte, in ragione del relativo carattere meramente programmatico. Ciononostante, in linea generale, il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza per cui gli atti deliberativi di acquisizione di partecipazioni, anche indirette, per effetto di operazioni di ricapitalizzazione ricadono nell'ambito applicativo dell'art. 5 TUSP nei soli casi individuati dalla deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022.

3. Profili formali: modalità di adozione dell'atto deliberativo ex artt. 5, comma 2, e 8 del T.U.S.P.

In merito ai profili "formali", il Collegio rileva che l'operazione in esame è stata approvata con deliberazione del Consiglio comunale, come richiesto dal combinato disposto degli artt. 8, comma 1, e 7, commi 1 e 2, T.U.S.P. e art. 42 del d.lgs. n. 267 del 2000 (d'ora in poi, anche, T.U.E.L.). L'atto deliberativo in discorso è corredato del parere favorevole di regolarità tecnica del Responsabile del servizio "*Lavori pubblici e Manutenzioni*", rilasciato ai sensi dell'art. 49, comma 1, del T.U.E.L. in data 28/11/2024; esso risulta pubblicato sull'Albo pretorio del sito istituzionale, unitamente al predetto parere.

3.1. Nel fascicolo istruttorio non è stato, invece, rinvenuto il parere dell'Organo di revisione ex art. 239 T.U.E.L. Allo scopo di acquisire ogni elemento informativo in contraddittorio con l'Amministrazione, il Magistrato istruttore richiedeva all'Ente la trasmissione del parere in discorso o, in via subordinata, chiarimenti circa le ragioni giustificative del mancato rilascio dello stesso (cfr. nota *prot*. n. 366/2025). A riscontro, il Comune rappresentava: "*in riferimento alla Delibera* [del Consiglio comunale 41 del 02/12/2024]*, il parere dell'Organo di Revisione ex Art. 239 non è stato acquisito. Si resta a disposizione per indicazioni in merito alla opportunità/possibilità di integrarlo alla data odierna*" (così, nota *prot*. n. 459/2025); tale nota veniva trasmessa, a cura dell'Ente, oltre che a questa Corte, anche all'Organo di revisione del Comune. Nessuna ulteriore precisazione veniva resa in ordine alle ragioni della mancata acquisizione del parere ex art. 239, comma 1, *lett. b*), n. 3, T.U.E.L.

3.1.1. Tanto premesso, questa Corte rileva come la carenza riscontrata rappresenti un *vulnus* nell'iter procedimentale della deliberazione consiliare, con potenziali riflessi pregiudizievoli

sull'assolvimento dell'onere motivazionale, con riguardo, in particolare, ai parametri economico-finanziari (v. *infra* pt. 4.2 e ss.), nonché, a monte, sull'efficacia dell'intera operazione societaria.

In via preliminare, il Collegio osserva come, nello svolgimento delle attività demandate alla competenza del Consiglio comunale ex art. 42 del T.U.E.L., il legislatore attribuisca un ruolo centrale alla figura dell'Organo di revisione, soggetto dotato di specifica professionalità, di indipendenza e di integrità, tipico delle funzioni assolutamente neutrali, qual è quella del controllo, da esercitarsi nell'interesse pubblico generale e a presidio della tutela delle finanze pubbliche *(*cfr. *ex plurimis* TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sentenza 27 marzo 2024, n. 254; Cons. St., sez. VI, 8 agosto 2008, n. 3915; Cons. St., sez. V, sentenza, 15 febbraio 2017, n. 677; Corte dei conti, Sez. I App., sentenza 2 settembre 2009, n. 518).

Più in dettaglio, l'art. 239, comma 1, T.U.E.L. prevede che l'Organo di revisione collabori con il Consiglio comunale secondo le disposizioni dello Statuto e del Regolamento comunale. Come diretta estrinsecazione dei principi di leale collaborazione e di indipedenza dell'Ufficio del revisore, quest'ultimo, secondo le modalità stabilite nel Regolamento comunale, deve rendere i pareri nelle materie indicate nell'art. 239, comma 1, *lett. b)*, del T.U.E.L., fra le quali è compresa quella riferita alla "*modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni*" (cfr. art. 239, comma 1, *lett. b)*, n. 3, del T.U.E.L.).

Il parere in discorso, da ritenersi obbligatorio *ex lege*, ha un contenuto minimo legislativamente predeterminato; esso, difatti, esprime, tra gli altri, un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, suggerendo altresì all'Organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni.

Per lo svolgimento della funzione *de qua*, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti contabili ha dedicato, nell'ambito del "*Principio di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti Locali n. 10*", un'apposita sezione all'"*Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati*" (principio 10.5) ad ausilio delle verifiche da condurre sugli schemi di atti deliberativi, ivi inclusi quelli relativi all'acquisto di partecipazioni indirette.

I rapporti tra l'Organo di revisione e il Consiglio comunale sono informati al principio *comply or explain*: quest'ultimo, difatti, è tenuto a porre in essere i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'Organo di revisione nel parere reso.

Nella fisiologia procedimentale delineata dal legislatore, il parere *de quo* assolve all'importante funzione di informare l'Organo politico in merito sia sulla concreta incidenza, sotto il profilo economico-finanziario, dell'adottando atto deliberativo, sia alla sussistenza dei parametri giuridici ex art. 5 T.U.S.P. (cfr. anche Principio 10.5 *"Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati"*); detto parere ha, dunque, la finalità di supportare, con una valutazione tecnica

proveniente da un soggetto dotato di autonomia e terzietà rispetto all'Ente, l'Organo consiliare, a cui compete la definizione del concreto contenuto della deliberazione, una volta acquisiti tutti gli elementi valutativi legislativamente previsti.

Quanto ora precisato consente di distinguere il parere in esame da quelli rilasciati dagli uffici interni dell'Ente ai sensi dell'art. 49 T.U.E.L., ossia i pareri di regolarità tecnica e contabile. Quest'ultimi, infatti, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. *ex plurimis* Cons. St, sez. II, sentenza 29 dicembre 2020, n. 8466; Cons. St, sez. V, sentenza 11 giugno 2013, n. 3236; Cons. St., sez. IV, sentenza 26 gennaio 2012, n. 351; Cons. St, sez. IV, sentenza 22 giugno 2006, n. 3888; TAR Campania, sez.VI, sentenza 6 febbraio 2024, n. 919; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sentenza 27 marzo 2024, n. 253; TAR Marche, sentenza 20 agosto 2015, n. 623; TAR Liguria, sentenza 26 febbraio 2014, n. 350) e di questa stessa Corte (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG; Sezione regionale giurisdizionale per la Calabria, 27 maggio 2019, n. 185; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 461/2015/PAR; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 79/2014/PAR), sono essenzialmente connotati dalla finalità di individuare i responsabili, in via amministrativa e contabile, delle deliberazioni, con la conseguenza che la loro eventuale omissione non incide sulla validità delle deliberazioni stesse, trattandosi di una prescrizione che rileva sul solo piano interno, venendosi a configurare una mera irregolarità della deliberazione assunta.

Nel caso del parere reso dall'Organo di revisione, invece, la magistratura contabile ha osservato come, attesa la funzione svolta, "*lo stesso debba necessariamente precedere l'adozione dell'atto programmatorio e che la sua mancanza sia suscettibile di inficiare la legittimità dell'eventuale atto adottato. L'Organo deliberativo avrebbe, infatti, assunto la propria decisione in assenza di una valutazione tecnica, che il Legislatore, come visto, impone*" (così, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 461/2015/PAR).

Difatti, in linea generale, è del tutto evidente che l'acquisizione del parere consultivo di un organo tecnico, tanto più se a motivazione rinforzata ex art. 239, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000 (motivato giudizio di congruità, di coerenza e attendibilità contabile), è funzionale a orientare l'organo di amministrazione attiva nelle decisioni da assumere, soprattutto se trattasi di scelte discrezionali di indirizzo politico amministrativo: la completezza degli atti del procedimento è posta, pertanto, a garanzia di una compiuta informazione dei singoli componenti del Consiglio e della corretta formazione della volontà collegiale.

Ne deriva, sempre in linea generale, che l'eventuale acquisizione *ex post* del suddetto parere non appaia da sola idonea a sanare la delibera viziata, dovendo il parere dell'Organo di revisione essere obbligatoriamente assunto antecedentemente alla relativa deliberazione, in ragione degli scopi cui il rilascio è preordinato. Difatti, un parere successivo reso su un atto deliberativo già formato "*perde*

la propria natura consultiva, ontologicamente preventiva, per assumere un'inammissibile e atipica funzione di ratifica o di controllo che vizia il procedimento in modo sostanziale e rende illegittimo il provvedimento conclusivo" (così, TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, sentenza 15 gennaio 2019, n. 45; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, sentenza 18 aprile 2014, n. 322; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, sentenza 27 gennaio 2010, n. 47; Cons. St., sez. V, sentenza, 31 marzo 1995, n. 490). Del resto è evidente, come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, che il parere postumo, avendo ad oggetto solo la delibera approvata, non consente di escludere in *nuce* che, se il Consiglio comunale ne avesse avuto conoscenza preventiva, sarebbe potuto pervenire – essendo stato compiutamente informato - ad una delibera di contenuto diverso, a conferma del fatto che non è consentita alcuna inversione procedimentale fra fase consultiva (preventiva) e fase deliberativa (cfr., TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, sentenza 15 gennaio 2019, n. 45).

3.1.2. Tanto precisato, il Collegio osserva come il sindacato pieno sulla legittimità dell'atto deliberativo n. 41 del 2024 fuoriesca dalla cognizione di questa Corte in base al vigente assetto costituzionale di riparto delle funzioni tra più plessi magistratuali.

Ciononostante, e in disparte le conseguenze che la mancanza del parere ex art. 239 T.U.E.L. può determinare sull'assolvimento dell'onere motivazionale ex art. 5 T.U.S.P. (v. *infra* par. 4.1. e 4.2.), questa Sezione richiama l'attenzione sulla circostanza che "vizi" di legittimità dell'atto deliberativo comportano conseguenze anche sul terreno civilistico: in caso di acquisto di partecipazioni pubbliche in società già costituite, la mancanza o l'invalidità dell'atto deliberativo determinano, infatti, l'inefficacia dell'atto di acquisto (art. 8, comma 2, T.U.S.P.).

3.2. Sotto il profilo del "tipo" societario, si osserva che la società a responsabilità limitata figura tra quelli consentiti alle Pubbliche amministrazioni ex artt. 2, comma 1, *lett. l)*, e 3, comma 1, T.U.S.P. (per una recente disamina dei tipi consentiti, *cfr.* Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2024, punti 30-37).

Tanto premesso, il Collegio ritiene di formulare specifiche osservazioni su alcune previsioni statutarie. In particolare, dalla disamina dello Statuto di Novatosc S.r.l., acquisito d'ufficio dal portale Infocamere, è emersa la presenza di disposizioni statutarie che limitano *rectius* vietano la circolazione delle quote, detenute dai soci, nei primi cinque anni di vita della società. Una specifica deroga è contemplata solo per OXOCO S.r.l. all'art. 6.2. dello Statuto.

Il punto 5 dell'Atto costitutivo prevede che "*la società Belvedere S.p.A. (omissis) si impegn[i] alla prima richiesta della società RetiAmbiente S.p.A. (omissis) che dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2023 ad effettuare a favore di quest'ultima una cessione di quote del 34 per cento del capitale sociale*". Tale previsione non risulta richiamata nello Statuto e, in particolare, fra le deroghe di cui all'art. 6.2.

Lo Statuto, contenente le norme relative al funzionamento della società, è indubbiamente parte integrante dell'atto costitutivo; tuttavia, è d'uopo rammentare che in caso di contrasto tra le clausole

dell'atto costitutivo e quelle dello statuto prevalgono le seconde.

Pertanto, il Collegio richiama l'attenzione sull'importanza che le predette previsioni siano coerenti e armonizzate con l'operazione societaria nel suo complesso. Parimenti, devono essere attentamente valutate le disposizioni sul diritto di prelazione in caso di alienazione delle partecipazioni (art. 7, Statuto) e in materia di limitazioni del diritto di recesso per un periodo di cinque, anche in ragione dei divieti di circolazioni imposti a tutti i soci eccetto OXOCO S.r.l. (artt. 6.3, 6.2. e 6.1., Statuto).

3.3. Tanto precisato, questa Corte ritiene di dover soffermare l'attenzione su due ulteriori adempimenti che gravano sull'ente nel procedimento di adozione della deliberazione in discorso, relativi alla messa in consultazione dello schema di atto deliberativo e alla compatibilità dell'intervento con la disciplina in materia di aiuti di stato.

3.3.1. In ordine al primo profilo, va ricordato che l'art. 5, comma 2, T.U.S.P. (2° parte) recita: "*Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*".

In sede istruttoria (nota *prot*. n. 8002/2024), rilevato il mancato richiamo nella deliberazione consiliare al predetto adempimento, venivano richiesti chiarimenti in merito. A riscontro, l'Ente ha rappresentato che "*la volontà dell'Amministrazione Comunale di autorizzare Retiambiente alla partecipazione azionaria in Novatosc è stata regolarmente annunciata e illustrata nell'Assemblea pubblica, ampiamente partecipata dai cittadini, tenutasi in data 29/11/2024 dal titolo "Etica di un successo – il percorso di Peccioli per l'ambiente e il benessere sociale", con proiezione di apposite slides di supporto*" (così, *prot*. n. 8235/2024).

Dai riscontri effettuati sul sito istituzionale dell'Ente, è emerso che l' "*Assemblea pubblica* omissis *tenutasi in data 29/11/2024 dal titolo "Etica di un successo – il percorso di Peccioli per l'ambiente e il benessere sociale*" sembra presentare piuttosto le caratteristiche di una "serata-evento", avente l'obiettivo di condividere con la cittadinanza amministrata il premio *Ethical Award*, ricevuto dalla città di Peccioli lo scorso 21 novembre 2024 durante il Festival dell'Etica a Milano. È stato inoltre rinvenuto un comunicato stampa del 4/12/2024, con cui veniva informata la popolazione in merito alla approvazione, in data 2/12/2024, della deliberazione comunale n. 41 del 2024.

3.3.1.1. Alla luce di tutto quanto precede, il Collegio ritiene che l'adempimento in discorso non sia stato assolto dall'Ente, per le motivazioni di seguito meglio esposte.

Questa Corte rammenta che il quadro normativo vigente impone agli Enti Locali di sottoporre a consultazione lo schema di atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di una partecipazione, diretta o indiretta, in una società esistente; tale previsione appare in linea con la tendenza legislativa - divenuta più forte negli ultimi anni e in linea con le *best practices* europee - di introdurre, per progetti aventi un potenziale impatto sulle comunità amministrate, momenti istituzionalizzati di "confronto", dando maggiore effettività al coinvolgimento dei cittadini e dei

portatori di interessi rispetto alla realizzazione della specifica opera pubblica. Difatti, questi ultimi, intervenendo nella fase antecedente all'adozione dell'atto, consentono all'amministrazione di acquisire ogni elemento utile ai fini della determinazione finale.

Le modalità attraverso le quali la consultazione pubblica deve avvenire a volte sono stabilite a livello nazionale, demandando ad una specifica Autorità/Ministero il compito di adottarle (ad esempio, è il caso del dibattito pubblico ex art. 40 del d.lgs. n. 36/2023), in altre occasioni sono rimesse all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti. La consultazione *de qua* ricade in questa seconda ipotesi. Al riguardo, la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del T.U.S.P. puntualizza "*non è stata accolta, in quanto si tratta di materia rientrante nell'autonomia delle singole amministrazioni, la proposta della conferenza unificata che prevede un apposito dpcm che determini le modalità della consultazione stessa*" (cfr. p. 7).

A venire in discussione, dunque, non è la mera "conoscibilità" da parte della cittadinanza dell'operazione societaria, quanto l'espletamento della consultazione pubblica su uno specifico atto individuato dal legislatore, ossia lo schema di atto deliberativo di acquisto di una partecipazione (in questo caso indiretta) in una società già costituita. In tal senso era stato del resto formulato il quesito istruttorio, con cui veniva chiesto all'Ente di fornire chiarimenti "*in ordine alle modalità e agli esiti della consultazione di cui all'art. 5, comma 2, TUSP, allegando idonea documentazione a supporto*" (cfr. nota *prot*. n. 8002/2024).

Diversamente, il Comune si è limitato a riferire in merito ad una iniziativa che, però, non presenta le predette caratteristiche. Nell'esercizio della predetta autonomia, l'Ente avrebbe invece dovuto individuare modalità tali da consentire alla comunità amministrata di fornire un contributo in merito ai contenuti dello schema di atto deliberativo, entro i termini fissati dall'Amministrazione.

Al riguardo, si rammenta che il Comune di Peccioli ha adottato un *Regolamento per l'esercizio del diritto di partecipazione* (approvato con delibera Consiglio Comunale n. 25 del 29/9/2012 e reperito sul sito istituzionale dell'Ente), che disciplina il diritto di partecipazione dei cittadini all'attività istituzionale del Comune, così come disposto dal Capitolo V dello Statuto dell'Ente, ove sono previsti istituti partecipativi a favore della cittadinanza (istanze, petizioni, interrogazioni e referendum consultivo). In particolare, l'art. 3 del Regolamento disciplina la *Consultazione popolare su iniziativa del Consiglio Comunale.* A mente dell'articolo testé richiamato, il Consiglio Comunale, anche su proposta del Sindaco o della Giunta Comunale, può promuovere una consultazione popolare, stabilendone le modalità di svolgimento, individuando forme di pubblicità idonee a favorire la massima partecipazione e indicando il responsabile del procedimento. Dispone infine l'art. 3 che, decorsi trenta giorni dalla data di consultazione, il Sindaco provvede alla convocazione del Consiglio comunale per l'esame dei risultati, i cui esiti vengono adeguatamente resi pubblici.

Tale forma di consultazione (o altra modalità equipollente) non è stata impiegata nella fattispecie all'odierno esame.

Tanto rilevato, questa Corte rammenta come l'Ente sia tenuto a sottoporre a consultazione pubblica lo schema di atto deliberativo ed i relativi allegati, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del T.U.S.P., anche nel caso di acquisto di partecipazioni "indirette", attesa la *ratio* della norma in rilievo e il suo chiaro tenore letterale. Da ultimo, il Collegio richiama l'importanza di dare pedissequa applicazione alle previsioni legislative che impongono una serie di adempimenti in capo all'Ente locale e, in particolare, per quanto qui rileva, all'attivazione di forme di consultazione della comunità amministrata sullo schema di atto deliberativo, i cui esiti devono essere portati a conoscenza del Consiglio comunale e della Giunta, per le valutazioni conseguenti, dandone, inoltre, informazione con pubblici avvisi ai cittadini.

3.3.2. Con riguardo al secondo profilo, l'art. 5, comma 2, 1° parte, T.U.S.P. recita: "*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*".

Nella deliberazione consiliare n. 41 del 2024 il Comune rappresenta che "*L'impianto proposto assume un ruolo strategico fondamentale per l'intero ambito di cui Retiambiente è attualmente gestore unico e la sua localizzazione in Comune di Peccioli risulta logisticamente funzionale, in considerazione della presenza nella stessa area di insediamento dell'impianto di ossidazione termica, del biodigestore anaerobico e dell'impianto di trattamento meccanico biologico (TMB) di titolarità della Società Belvedere S.p.A. e soprattutto della discarica nella quale, obbligatoriamente, Retiambiente è tenuta a conferire i suoi rifiuti residui, mentre OXOCO Srl ha diritti di esclusiva in ordine all'utilizzo ed allo sfruttamento dei brevetti ITEA spa. I due soggetti, Belvedere spa ed OXOCO Srl, come si evince dalla documentazione trasmessa, costituiscono partner necessari ed infungibili ai fini della futura realizzazione dell'impianto, che ovviamente avverrà comunque nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica per tutte le opere non costituenti diritto esclusivo coperto da brevetti. Per tutte le ragioni anzidette, l'iniziativa proposta non costituisce limitazione alla libera espressione del mercato, poiché i rifiuti residui di Retiambiente, trattati dai TMB, non potrebbero che essere inviati a smaltimento in discarica, ai sensi della pianificazione regionale e di ATO ovvero inviati a recupero energetico in impianti esterni al territorio regionale, considerata l'assenza di offerta di incenerimento nella regione Toscana. Appare del tutto incongruo, del resto, inibire la tecnica dell'incenerimento tradizionale intra moenia (Regione Toscana) per poi consegnare all'incenerimento tradizionale, costoso in sé e per effetto dei trasporti a lunga distanza, i rifiuti residui trattati di Retiambiente. Il mercato potenzialmente ricettore dei rifiuti residui di Retiambiente, dunque, non sussiste ovvero non è agibile alle condizioni date. Il mercato dell'offerta privata per la costruzione di infrastrutture, atte a soddisfare la necessità di inviare a recupero, anziché a smaltimento, i rifiuti residui trattati di Retiambiente, attualmente non esiste e nessuna proposta è stata formulata da privati in risposta all'Avviso Pubblico della Regione Toscana, dal che si evince che il mercato non ha interessi presenti, né futuri,*

alla valorizzazione dei rifiuti residui trattati, generati nell'ATO Toscana Costa". (*cfr.* deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 2024, p. 9). Ciò posto, l'Ente afferma che "*L'intervento finanziario del Comune, per tramite di Retiambiente, è compatibile con le norme stabilite nei Trattati Europei e in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*" (*cfr*. deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 2024, p. 9).

Atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio *funditus* dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa Corte, limitandosi quest'ultima, in questa sede, a prendere atto della motivazione offerta dall'Ente. Sul punto, in linea generale, il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza per cui la valutazione dell'Amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE) deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142 del 2018; Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 77/2023/PASP).

Peraltro, si ritiene che in questo caso il Comune avrebbe dovuto offrire una motivazione "rafforzata", per le ragioni di seguito meglio esposte.

3.3.2.1. In primo luogo, la Sezione osserva come vi sia una sostanziale alterità tra il soggetto che ha formulato la proposta progettuale di prefattibilità, proponendo la realizzazione di un impianto di vetrificazione ottenuta dal trattamento di rifiuti residui non riciclabili, basato sulla tecnologia "*Flameless Pressurized Oxycombustion*" in risposta all'Avviso esplorativo della Regione Toscana (v. *supra* pt. 2.3 "*Premesso in fatto*"), ossia RetiAmbiente S.p.a. (con la collaborazione di OXOCO S.r.l. e Belvedere S.p.a.), e quello che, successivamente, ha effettivamente curato gli adempimenti propedeutici (ad es., affidamento incarichi professionali per la redazione del progetto finalizzato alla costruzione dell'impianto) fino al deposito del progetto definitivo per la costruzione e gestione dell'impianto presso i competenti uffici regionali ai fini dell'avvio *dell'iter* autorizzativo, ossia Novatosc S.r.l., il cui capitale iniziale è detenuto da Belvedere S.p.A. per l'85 per cento e da Oxoco S.r.l. per il 15 per cento (cfr. All. 3 "*Relazione istruttoria*", p. 2, punti 5, 9 e 10, e p. 3).

Come meglio precisato nella Relazione istruttoria, "*Il mutato scenario* omissis *ha collocato Retiambiente S.p.A., quindi, non più come socio fondatore della società NOVATOSC S.r.l., peraltro essendone stato il soggetto suscitatore e promotore dell'iniziativa, bensì quale potenziale socio di una società privata già costituita*" (così, All. 3 "*Relazione istruttoria*", p. 3).

Tale circostanza, generata, secondo quanto emerge dal fascicolo istruttorio, dall'impossibilità, da parte di RetiAmbiente, di partecipare *ab initio* alla costituzione della società con i due *partners*, ha tuttavia avuto quale conseguenza la (momentanea) "*estromissione*" della società pubblica dalle fasi

successive; al momento, infatti, è Novatosc S.r.l. il soggetto "intestatario del progetto" (cfr. delibera n. 41 del 2024, p. 3).

Peraltro, laddove Retiambiente non procedesse all'acquisto della partecipazione in Novatosc S.r.l., quest'ultima sarebbe anche il soggetto costruttore e gestore dell'impianto, il quale – secondo quanto risulta agli atti – sarà qualificato come "minimo" (Cfr. deliberazione consiliare n. 41 del 2024, p. 7; All. 3 "*Relazione istruttoria*", p. 13 e Verbale Consiglio di amministrazione di RetiAmbiente del 5/02/2024), e, in quanto tale, sottratto "*al libero gioco della concorrenza nei mercati del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in quanto soggetti ad una pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti e a una fissazione delle tariffe di accesso*." (cfr. AGCM, bollettino n. 2 del 9 gennaio 2023, *Attività di segnalazione e consultiva AS1875 – Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - mercato dei servizi di trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani*, p. 49).

Sul punto, in linea generale e ferma restando ogni concreta valutazione sui profili concorrenziali, devoluti, *inter alia*, alla competenza dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato, questa Corte rammenta che "*il fine dell'istituto degli impianti minimi è quello di colmare una situazione di gap impiantistico, con una rigida regolazione dei flussi e delle tariffe, che dovrebbe, da un lato, impedire l'esercizio di potere di mercato da parte degli impianti esistenti e, dall'altro, stimolare lo sviluppo di nuova capacità di trattamento. Solo in tali circostanze e per un tempo limitato al raggiungimento degli obiettivi attesi, infatti, appare opportuna e preferibile rispetto alla dinamica di libero mercato, la regolazione dei flussi di rifiuti e la garanzia delle tariffe fissate da ARERA. Al contrario, in presenza di un numero sufficiente di operatori - e di una più che adeguata capacità di trattamento installata a livello regionale - l'individuazione degli impianti minimi non trova alcuna giustificazione perché la concorrenza tra gli impianti regionali e gli altri impianti limitrofi, collocati in regioni diverse, è di per sé idonea a consentire di raggiungere un livello adeguato di qualità e prezzi competitivi. Il protezionismo locale che talune Regioni hanno introdotto tramite una disciplina regionale ad hoc, facendo asseritamente attuazione della delibera ARERA sugli impianti minimi per poi discostarsi, nella sostanza, dai presupposti stessi della sua adozione, non rappresenta pertanto una soluzione compatibile con la disciplina antitrust. La restrizione concorrenziale che ne discende finisce per penalizzare non soltanto i potenziali concorrenti – gestori di impianti di trattamento – in aree geografiche limitrofe (cui vengono sottratti potenziali bacini di operatività) ma, soprattutto, i cittadini regionali. Essi, infatti, sono chiamati a pagare prezzi più alti, perché non derivanti da procedure competitive, ma da una regolamentazione al costo, per mantenere in vita impianti che potrebbero anche essere meno efficienti e non possono avvantaggiarsi delle migliori condizioni economiche e qualitative ottenibili in un regime concorrenziale*" (così, AGCM, bollettino n. 2 del 9 gennaio 2023, *Attività di segnalazione e consultiva AS1875 – Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia - mercato dei servizi di trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani*, p. 52).

3.3.2.2. Inoltre, questa Corte osserva come l'iniziativa di carattere imprenditoriale esercitata da un

soggetto pubblico debba sempre essere informata alle regole pubblicistiche, poste a presidio del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. e a tutela della salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica ex art. 81 Cost; ciò anche laddove l'Amministrazione scelga di agire *iure privatorum*. Detto altrimenti, la circostanza che si adottino moduli tipici del diritto privato non esime l'Amministrazione dal rispettare i principi fondamentali dell'*agere publico*, quali, *in primis*, quelli di matrice costituzionale. Alla luce di tali considerazioni, l'operazione descritta desta talune perplessità in riferimento al parametro della concorrenza.

3.3.2.3. Da ultimo, la Sezione richiama l'attenzione dell'Amministrazione in merito alla affermazione contenuta nell'atto deliberativo all'esame secondo la quale "*l'operazione non viola il c.d. vincolo di scopo o prevalenza nel senso che Retiambiente in house continuerà a destinare la maggior parte del proprio operato a favore dei comuni Soci, rispettando la soglia di Legge dell'80%, poiché l'attività economica generata dalla partecipazione in Novatosc Srl sarà comunque ricompresa entro la percentuale massima del 20% del fatturato della società, ammessa dal TUSP* (omissis)." (così, deliberazione consiliare n. 41 del 2024, p. 5).

Sul punto, questa Corte si limita a rammentare come il rispetto del predetto vincolo costituisca uno degli elementi necessari ai fini della permanenza, in capo a RetiAmbiente, dei requisiti richiesti dall'ordinamento nazionale ed eurounitario per la qualificazione come soggetto *in house* e l'ammissibilità dei conseguenti affidamenti "diretti" da parte delle Amministrazioni socie (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 100/2020; Corte di Giustizia UE, Sez. IX, sentenza, 6 febbraio 2020 nelle cause riunite nn. C-89/19 e C-91/19; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG).

Tale circostanza impone, pertanto, un costante monitoraggio sulla verifica del parametro anzidetto, e tanto in ragione dei flussi attesi dalle attività che sarà chiamata a svolgere Novatosc S.r.l. (*cfr. infra*, par. 4.2.1. e ss.).

4. Profili sostanziali

L'art. 8, comma 1, T.U.S.P. prevede che "*Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". La cornice normativa testé delineata prescrive che tale atto sia redatto in conformità a quanto previsto all'art. 5, comma 1, T.U.S.P. In altri termini, ai sensi del combinato disposto degli artt. 8, comma 1, 7, comma 2 e 5, comma 1 "*l'atto deliberativo* (omissis) *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".

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all'esame dell'atto deliberativo n. 41 del 2024 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dal citato articolo 5.

4.1. ***Onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali ex artt. 5, comma 1, e 4 del T.U.S.P.***

Come anticipato, l'atto deliberativo di acquisto di partecipazioni in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità del ricorso al modulo societario per il perseguimento delle finalità istituzionali ex art. 4 T.U.S.P., evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta. La Corte costituzionale ha all'uopo affermato che "*tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere "rafforzato" di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale – le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubbliche»"* (*cfr*. Corte cost., sentenza n. 201 del 2022; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 100 del 2020).

L'articolo 4 - in particolare, commi 1 e 2 - stabilisce specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi. Più in dettaglio, il legislatore ha prescritto, in primo luogo, al comma 1 del citato art. 4, che 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*». Si tratta di una previsione che impone uno specifico vincolo di scopo pubblico, per cui possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni, solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo le società che svolgono «esclusivamente» le attività ivi espressamente indicate, ossia: *a)* produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; *b)* progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; *c)* realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; *d)* autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; *e)* servizi di committenza. Nell'art. 4, commi 3 e seguenti, e nel successivo art. 4-*bis*, vengono individuate ulteriori regole tese ora a vietare la costituzione di alcune tipologie di società, ora ad ammetterle (ad esempio, cfr. art. 4, comma 7; art. 4, comma 8; art. 4-*bis*).

Nel delineato quadro e ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., la prima valutazione che grava sull'ente è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione);

successivamente, l'Ente deve verificare l'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento di quei fini. L'analitica motivazione delle scelte assunte riveste dunque un ruolo di preminente centralità in quanto costituisce l'oggetto dell'esercizio della funzione di controllo intestata a questa Corte.

4.1.1. Tanto premesso, sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., nell'atto deliberativo n. 41 del 2024 l'Ente si limita ad affermare: "*risulta integrato, nella fattispecie, la finalità di cui alla lett. a), comma 2, essendo l'iniziativa finalizzata alla realizzazione ed alla gestione di un impianto strategico, funzionale alla gestione dei servizi affidati dall'ATO a Retiambiente, e comunque riconducibile allo Statuto sociale di Retiambiente sia ai sensi dell'art. 3.1, sia ai sensi dell'art. 3.2, lett. c), ove è previsto, rispettivamente, che* "(omissis) *la società può, altresì , effettuare le attività accessorie e strumentali allo svolgimento del servizio sopra indicato, comprese quelle collegate alla gestione dei rifiuti speciali", e che comunque è ricompresa nell'oggetto sociale* "(omissis) *la gestione, progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere e degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti urbani e speciali* (omissis)" (così, atto deliberativo n. 41 del 2024, p. 4 e 5); seguono brevi considerazioni sulla non duplicazione delle partecipazioni detenute dall'Ente in società che svolgono attività analoghe, non possedendo RetiAmbiente S.p.A. - secondo la prospettazione del Comune - il *know how* tecnico-specialistico per realizzare l'impianto *de quo*.

Come si evince dalla disamina della deliberazione consiliare, l'onere motivazionale in punto di rispetto delle finalità istituzionali dell'Ente è dato dal Comune come presupposto e trattato unitariamente al profilo della "indispensabilità" del modulo societario. In linea generale, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di tenere ben distinte le due tipologie di valutazioni e di garantire una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., assicurando adeguata *disclosure* anche con riguardo alle finalità perseguite ex art. 4 T.U.S.P.

Inoltre, in merito ai richiami alle finalità statutarie di RetiAmbiente S.p.a. occorre precisare che, ancorché si verta in tema di acquisto di una partecipazione indiretta, le valutazioni inerenti allo scopo da perseguire, attraverso l'operazione societaria deliberata, devono avere sempre, quale riferimento, le finalità istituzionali dell'Amministrazione procedente e non quelle della società tramite.

Tanto precisato, il Collegio ritiene che la previa ricostruzione del quadro normativo in materia sia un momento propedeutico ad ogni valutazione in ordine all'avvenuto assolvimento dell'onere motivazionale in discorso.

4.1.1.1. La disciplina del servizio di gestione dei rifiuti è contenuta a livello nazionale in una pluralità di fonti legislative, quali il d. lgs. n. 201 del 2022 ("*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*") e il d. lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente).

Quest'ultimo definisce la "gestione dei rifiuti" come "*la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la*

cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari omissis" (art. 183, comma 1, lett. *n,* Codice dell'Ambiente).

In particolare, per "*recupero*" si intende qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell' impianto o nell'economia in generale; devono intendersi "operazioni di recupero" quelle enucleate dal legislatore nell'allegato C alla Parte quarta, ovvero – a titolo esemplificativo – quelle di utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia, la rigenerazione/recupero di solventi, il riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche), il riciclaggio/recupero dei metalli e dei composti metallici e di altre sostanze inorganiche (art. 183, comma 1, lett. *t,* Codice dell'Ambiente). Per "*smaltimento*", invece, deve intendersi qualsiasi operazione diversa dal recupero, anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia; in particolare, deve farsi riferimento alle operazioni enucleate dal legislatore nell'allegato B alla Parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero – a titolo esemplificativo - il deposito sul o nel suolo (ad esempio, discarica), il trattamento in ambiente terrestre (ad esempio, biodegradazione di rifiuti liquidi o fanghi nei suoli), la messa in discarica specialmente allestita (ad esempio, sistematizzazione in alveoli stagni, separati, ricoperti o isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente), il trattamento biologico o fisico-chimico, che dia origine a composti o a miscugli (art. 183, comma 1, lett. *z,* Codice dell'Ambiente).

La gestione dei rifiuti costituisce "*attività di pubblico interesse*" (art. 177, comma 2, Codice dell'Ambiente), che deve essere svolta "*conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali*." (art. 178 del Codice dell'Ambiente). Trattasi di un settore riconducibile alla materia "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" e, in quanto tale, ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 2 del 2024, n. 50 del 2023, n. 222 del 2022, n. 86 del 2021, n. 227 del 2020, n. 289 del 2019).

L'organizzazione e la gestione dei rifiuti, così delineata (nonché la riscossione dei relativi tributi), rappresenta funzione fondamentale dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost. (*cfr*. art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010), da esercitarsi attraverso gli enti di governo degli

ambiti territoriali ottimali - ATO. I Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono, tra l'altro, le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani, le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 e art. 198 del d. lgs. 152 del 2006). I servizi di igiene urbana, attinenti alla raccolta e al trasporto di rifiuti, come noto, costituiscono tradizionalmente un tipico esempio di servizio pubblico locale.

Ciò posto, la Sezione ritiene, nel caso specifico, di poter superare le rilevate carenze dell'atto deliberativo n. 41 del 2024, in ordine al profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio della funzionalizzazione, stante la riconduzione dell'oggetto sociale di Novatosc S.r.l. alla produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione degli impianti funzionali ai servizi medesimi.

Al riguardo, il Collegio richiama tuttavia l'attenzione dell'Ente sulla necessità di provvedere, per le future ed eventuali operazioni, a una pedissequa applicazione dell'art. 5 T.U.S.P., assolvendo, nella parte motiva dell'atto deliberativo, all'onere motivazionale rafforzato anche con riguardo alle finalità perseguite ex art. 4 T.U.S.P.

4.1.2. In ordine al secondo profilo di analisi dell'onere motivazionale ex artt. 5, comma 1, e 4 T.U.S.P. (*i.e.*, indispensabilità della partecipazione per il conseguimento delle finalità istituzionali), il Collegio rammenta, in linea generale, che il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, deve essere individuato sotto il profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o della stretta necessità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della *mission* istituzionale. L'esito di tali valutazioni deve confluire nella "motivazione rafforzata" richiesta dall'art. 5, comma 1, T.U.S.P.

4.1.2.1. Tanto premesso, dalla disamina dell'atto deliberativo in discorso non emergono elementi utili a supportare, sotto il profilo della indispensabilità, la scelta dell'amministrazione comunale di autorizzare la propria controllata RetiAmbiente S.p.A. a procedere con l'operazione societaria sopra delineata.

La parte motiva dell'atto consiliare, infatti, si limita a richiamare i presupposti fattuali dell'operazione (*cfr.* deliberazione consiliare n. 41 del 2024, pp. 1 – 4), sebbene la necessità di fornire un'adeguata motivazione sul punto fosse stata evidenziata da alcuni Comuni in sede di Comitato unitario per il controllo analogo congiunto di RetiAmbiente S.p.A. Più in dettaglio, nel Verbale del Comitato unitario per il controllo analogo congiunto n. 28 dell'11/11/2024, si rappresenta che "*lo snodo formale e sostanziale su cui l'intera amministrazione sta ragionando è trovare e sostenere le motivazioni per giustificare l'interesse pubblico nella partecipazione attiva alla realizzazione dell'impiantistica, a maggior*

ragione perché, come è già stato anticipato nell'illustrazione del Piano Industriale, la Corte dei Conti dovrà esprimersi sulle delibere che tutti porteranno nei rispettivi Consigli Comunali" (così, p. 15).

Questa Corte ritiene, dunque, non pienamente assolto l'onere motivazionale sull'indispensabilità dell'operazione societaria in discorso per plurime ragioni, di seguito meglio esposte.

4.1.2.1.1. La vicenda societaria ha ad oggetto l'acquisto di una partecipazione indiretta, da parte del Comune di Peccioli, per effetto dell'ingresso di RetiAmbiente – società a controllo analogo congiunto - in Novatosc S.r.l., avente ad oggetto la realizzazione e la gestione di un impianto di vetrificazione ottenuta dal trattamento di rifiuti residui non riciclabili, basato sulla tecnologia "*Flameless Pressurized Oxycombustion*"; tale società, allo stato degli atti, consta di soli due soci, ossia Belvedere S.p.A. e OXOCO S.r.l.

Quest'ultima è una *start-up* innovativa, avente quale socio unico una società con sede in Lussemburgo, che agisce per conto di un fondo italiano riservato; OXOCO S.r.l. ha dichiarato di essere sottoposta a attività di controllo e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 bis c.c. da parte di Siryo S.p.a. (cfr., Bilancio d'esercizio al 31/12/2023, p. 26, acquisito tramite il portale Telemaco-Infocamere).

La società ha quale oggetto sociale, tra gli altri, la ricerca, lo studio, la progettazione, la costruzione e commercializzazione e gestione, anche per conto terzi, di tecnologie innovative nel settore ambientale e di impianti e componenti tecnologici per il recupero e lo smaltimento di tutti i rifiuti.

Belvedere S.p.A. è stata costituita nel 1997 ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.l. 31 gennaio 1995, n. 26, recante "*Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali*", convertito con modificazioni dalla l. 29 marzo 1995, n. 95, per la gestione della discarica di Legoli, nel comune di Peccioli. Dalla visura effettuata sul portale Infocamere, attualmente, Belvedere è una società per azioni a strumenti finanziari diffusi con un capitale sociale pari a poco meno di 2.7 milioni.

Sulla base delle informazioni riportate nella deliberazione n. 44 del 28/12/2024 avente ad oggetto la "*Revisione periodica delle partecipazioni societarie* al 31/12/2023" il Comune di Peccioli detiene il 24,92 per cento del capitale sociale di Belvedere S.p.A.; al riguardo, preme segnalare che, fino alla modifica statutaria intervenuta nel 2021 (*cfr*. verbale assembleare del 13/01/2021), era previsto che la società fosse "*a prevalente partecipazione del Comune di Peccioli*" (art. 1). Belvedere S.p.A. ha quale oggetto sociale prevalente la gestione dei servizi di igiene ambientale, la gestione di discariche e impianti di trattamento rifiuti e di cogenerazione e produzione di energia e combustibili, lo studio e la gestione di impianti dedicati al riciclaggio dei rifiuti, la realizzazione di analisi, soluzioni ed impianti dedicati alla produzione di energie alternative; lo Statuto prevede anche lo svolgimento di ogni attività volta a promuovere lo sviluppo dei territori del comune di Peccioli e della sua economia (art. 3, Statuto).

Come si evince dalla documentazione trasmessa in sede istruttoria, Belvedere S.p.A. gestisce il

compendio industriale del "Triangolo Verde" di Peccioli, sul quale insiste una discarica di valenza regionale, con un impianto di valorizzazione del biogas ed un impianto di trattamento meccanico biologico (TMB).

4.1.2.1.2. Tanto precisato, il Collegio osserva, in primo luogo, come l'impianto che verrà costruito e gestito dalla Novatosc S.r.l. nel Comune di Peccioli sia tra quelli che opereranno sul territorio dell'ATO Toscana Costa. Attualmente, gli impianti autorizzati ed operativi, in tale ambito, ai fini della chiusura del ciclo dei rifiuti urbani indifferenziati e della frazione organica da raccolta differenziata sono complessivamente quattordici, suddivisi tra impianti di trattamento meccanico, impianti di trattamento meccanico-biologico, impianti di compostaggio e di digestione anerobica, impianti di discarica, nonché un inceneritore ed un impianto di trattamento di rifiuti spiaggiati; secondo le informazioni acquisibili sul portale istituzionale di ATO Toscana Costa la metà di questi impianti è riconducibile a RetiAmbiente e alle sue controllate (cfr. sito istituzionale ATO Toscana Costa "*Gestione rifiuti – Sistema impiantistico*" – situazione aggiornata a dicembre 2023). Peraltro, come rilevato *aliunde* (*cfr.* Verbale del Comitato unitario per il controllo analogo congiunto n. 28 dell'11/11/2024; Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazione n. 275/2024/PASP), è previsto il conferimento di CERMEC S.p.A. – società che gestisce i due impianti di Massa-Gotara (MS) – in RetiAmbiente S.p.A., la quale, comunque, dispone di un proprio "sistema impiantistico", con prospettive – secondo quanto emerge dal fascicolo istruttorio - di rilevante implementazione, attraverso lo sviluppo, redazione e presentazione di nuovi progetti, anche nell'ambito del PNRR (cfr. allegato 5, deliberazione consiliare n. 41 del 2024: Piano industriale 2023/2035, "*Impianti*" – p. 62 e ss.), in un'ottica di "*autonomia impiantistica*" (*cfr.* sito istituzionale Retiambiente "*Attività e servizi – Sistema impiantistico Retiambiente*").

Del resto, merita sul punto rammentare come, nel quadro ordinamentale disegnato dal legislatore, l'art. 202, comma 4, del Codice dell'ambiente, preveda: "*I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell'art. 113, comma 5-ter del decreto legislativo 5 agosto 2000, n. 267, ove in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui alla legge 14 febbraio 1994, n. 109, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui agli artt. 37-bis e seguenti della predetta legge n. 109 del 1994*". Le richiamate previsioni devono intendersi oggi riferite – a seguito delle abrogazioni intervenute – al d.lgs. n. 201 del 2022 e al d.lgs. n. 36 del 2023.

Tanto precisato, questa Corte osserva, in via generale, che la realizzazione di nuovi impianti, anche mediante forme amministrative esternalizzate, non è in *nuce* preclusa; essa, però, esige una verifica sulla compatibilità del modulo gestionale prescelto con l'assetto ordinamentale vigente, e, dunque, con riferimento non solo alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 36 del 2023 e nel decreto legislativo n. 201 del 2022, ma anche a quelle recate dallo stesso T.U.S.P.

Ciò che dunque viene in rilievo nell'operazione oggetto della delibera in esame, non è tanto la scelta

di RetiAmbiente S.p.A. – e, per suo tramite, dei Comuni soci – di dotare l'ATO Toscana Costa di un nuovo impianto di recupero/smaltimento rifiuti che utilizza tecnologie innovative, quanto la scelta optata da RetiAmbiente S.p.a. di ricorrere al modulo societario – *sub specie*, di acquisto di una partecipazione in una società già costituita – per realizzare (e gestire) tale nuovo impianto.

In altri termini, ciò che avrebbe dovuto essere oggetto di attento esercizio valutativo è la comparazione tra lo strumento prescelto per il perseguimento della propria *mission* – acquisto di una partecipazione in una società esistente - rispetto agli altri parimenti ammessi dall'ordinamento.

Al riguardo, questa Corte osserva come l'atto deliberativo in esame risulti sprovvisto del necessario apparato motivazionale in ordine alla indispensabilità dell'acquisto di una partecipazione in Novatosc S.r.l. atteso che lo Statuto di Reti Ambienti S.p.A. già prevede, come oggetto sociale, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'ATO Toscana Cosa e, *inter alia*, "*la gestione, progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere e degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti urbani e speciali*" (art. 3.2., lett. c, dello Statuto).

Rispetto alla richiamata previsione statutaria non pare fuor d'opera rilevare come anche nello Statuto di Novatosc S.r.l. sia contenuta una disposizione avente contenuto analogo (*i.e*. progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di impianti per la gestione integrata dei rifiuti: *cfr*. art. 4 Statuto Novatosc). Entrambe le società presentano dunque, quantomeno *in parte qua*, analogo oggetto sociale, a nulla rilevando – nella prospettiva dell'assolvimento dell'onere motivazionale sull'indispensabilità della partecipazione ex art. 4 T.U.S.P. - le concrete modalità (tecnologiche, organizzative, ecc.) da queste prescelte per il suo perseguimento.

Peraltro, non può, inoltre, non evidenziarsi come il Comune di Peccioli già detenga partecipazioni in due società che svolgono servizi analoghi o similari, ossia RetiAmbiente S.p.A. e Belvedere S.p.A.

Il parametro della "indispensabilità" della partecipazione non può, quindi, prescindere dal considerare le previsioni contenute nel T.U.S.P., ed in particolare dell'art. 20, comma 2, lett. *c)*, TUSP il quale vieta alle Amministrazioni di detenere partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Sul punto, deve osservarsi come il Comune di Peccioli, pur fornendo una seppur succinta motivazione con esclusivo riguardo ai "rapporti" Novatosc S.r.l. – RetiAmbiente S.p.A. in merito a detto profilo, muova da una prospettiva errata.

Nella parte motiva della deliberazione n. 41 del 2024, viene dato conto di come l'acquisto della partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l. da parte del Comune, tramite RetiAmbiente "(omissis) *non configur[i] una duplicazione delle partecipazioni dell'Ente in società che svolgono attività analoghe o similari, poiché Retiambiente non potrebbe in alcun modo procedere in proprio alla realizzazione di tale impianto essendo la tecnologia adottata protetta da brevetti esclusivi di cui è utilizzatore la sola Società Oxoco Srl e Retiambiente non possiede l'elevato know how tecnico-specialistico necessario a realizzare una*

infrastruttura complessa come quella prevista e che può essere realizzata soltanto con il coinvolgimento del detentore dei brevetti esclusivi." (cfr. deliberazione consiliare n. 41 del 2024, p. 5). Nella prospettazione dell'Ente, dunque, la circostanza che l'impianto in discorso impieghi una tecnologia diversa da quelle utilizzate negli impianti di RetiAmbiente S.p.A. giustificherebbe l'acquisto e il mantenimento della partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l., escludendo la ricorrenza di "*attività analoghe o similari*" rilevanti ai sensi dell'art. 20 T.U.S.P.

Sul punto, la Sezione osserva come la motivazione offerta dal Comune non appaia idonea a escludere l'invocato contrasto con l'art. 20, comma 2, lett. *c),* T.U.S.P.

La valutazione inerente alla sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 20 citato, ai fini della attività di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, deve essere condotta dall'Ente avuto riguardo all'oggetto sociale, come risultante dallo Statuto e dall'atto costitutivo, restando estraneo il profilo relativo alle concrete modalità prescelte dalla società per perseguire il proprio oggetto sociale; tale approccio di analisi si impone, *inter alia*, per evitare eventuali "disapplicazioni" del divieto di legge.

Nel caso all'odierno esame, invece, pur a fronte di un analogo oggetto sociale (*i.e.* progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di impianti per la gestione integrata dei rifiuti: *cfr*. art. 3.2. lett. "c" dello Statuto di Retiambiente e art. 4 dello Statuto di Novatosc S.r.l.), l'Amministrazione comunale ha fondato il proprio giudizio avendo come riferimento la diversità di tecnologie utilizzate dagli impianti delle due società e, dunque, le modalità concrete di svolgimento dell'attività e non l'attività stessa, come astrattamente prevista in Statuto.

Da ultimo, l'atto deliberativo non si cura di fornire alcuna giustificazione in merito alle attività analoghe svolte dalle società RetiAmbiente S.p.A. e Belvedere S.p.A. in cui il Comune detiene partecipazioni.

4.1.2.1.3. In secondo luogo, le conclusioni in punto di mancato assolvimento dell'onere motivazionale in ordine all'indispensabilità della partecipazione non mutano anche laddove si tenga conto che – come più volte rappresentato nell'atto deliberativo in esame e nella documentazione ivi richiamata - la tecnologia utilizzata nell'impianto *de quo* è "*brevettata dalla società ITEA S.p.a. del Gruppo Sofinter ed affidata in esclusiva per il suo sviluppo alla società OXOCO S.r.l.*" (così, allegato 3 alla deliberazione consiliare n. 41 del 2024: *Relazione istruttoria*, p. 2).

Più in dettaglio, secondo quanto emerge dal fascicolo istruttorio, OXOCO S.r.l. è licenziataria esclusiva, per l'intero territorio mondiale e per il settore dei rifiuti, della tecnologia *Isotherm PWR Flameless Oxycombustion*® sviluppata da ITEA S.p.A. (società del Gruppo Sofinter) in virtù di un contratto di licenza sottoscritto con quest'ultima in data 23 dicembre 2021 con ITEA (cfr. allegato 7 PEF, p. 5).

Questa Corte non ignora che le norme che tutelano la proprietà intellettuale sicuramente abbiano svolto un ruolo rilevante nella vicenda in esame. Tuttavia, non può non rilevarsi come l'atto deliberativo ometta di considerare *funditus* il ricorso ad altre opzioni organizzative.

Dalla disamina della deliberazione – e degli atti ivi richiamati - tali ipotesi, infatti, non risultano esser state oggetto di valutazione, neppure in via residuale, da parte dell'Ente, fatta eccezione per i minimali richiami all'operazione ex art. 180 del d.lgs. n. 50 del 2016. Al riguardo, peraltro, dalla documentazione versata nel fascicolo istruttorio sembra emergere che la non perseguibilità dell'"opzione gara" fosse dovuta alla difficile conciliabilità con i tempi di consegna della proposta progettuale per partecipare all'Avviso pubblico. Più in dettaglio, nel Verbale del Consiglio di Amministrazione di RetiAmbiente S.p.A. del 4/1/2023 è precisato "*In tale ipotesi, comunque da considerarsi con una procedura dai tempi dilatati, l'individuazione del partner privato, fornitore della tecnologia e partecipe degli oneri finanziari dell'iniziativa, non avrebbe risolto la problematica dell'ubicazione dell'impianto che, ragionevolmente, sarebbe stata successivamente intrapresa. Gli stringenti tempi di consegna delle proposte progettuali, imposti dalla Regione Toscana, non avrebbero permesso lo svolgimento di un iter tanto lungo e complesso, in primis per l'esplicita richiesta regionale di aver dimostrata l'accettazione della proposta progettuale da parte del Sindaco del Comune ospitante; In ragione di quanto sopra esposto, Retiambiente ha ritenuto illogico, costoso e dispersivo intraprendere una procedura di gara per la selezione di un partner privato, di fatto infungibile e già individuato al momento della scelta tecnologica e della presentazione della proposta alla Regione Toscana, così come ha ritenuto impossibile richiedere al mercato, con gara, la fornitura di un progetto tecnico di cui, una volta divenuta titolare, non avrebbe saputo e potuto, direttamente, gestire le fasi autorizzative e realizzative"* (così, Verbale del Consiglio di Amministrazione di RetiAmbiente S.p.A. del 4/1/2023, p. 10 e 11).

Peraltro, dalla disamina della documentazione versata nel fascicolo istruttorio – e in particolare dello Statuto di Novatosc S.r.l. - è emerso che il divieto di trasferire le partecipazioni detenute dai soci per i primi cinque anni di vita della società non trovi applicazione in caso di alienazione – a qualunque titolo - della quota sociale, in tutta o in parte, "*detenuta da OXOCO S.r.l. a entità giuridiche dalla stessa partecipate o alla stessa collegate, ivi inclusi società partecipate o fondi di investimento promossi o gestiti direttamente o indirettamente dalla propria controllante Siryo S.p.A*." (cfr. art. 6.2., dello Statuto di Novatosc S.r.l.); trattasi di un profilo che avrebbe richiesto un attento scrutinio anche nella prospettiva dell'indispensabilità della partecipazione in discorso.

Da ultimo, occorre osservare che l'art. 4 dello Statuto di Novatosc include nell'oggetto sociale attività quali: "*la progettazione, la costruzione, la commercializzazione, il noleggio e la gestione per conto proprio o per conto terzi di tecnologie innovative nel settore ambientale e di impianti e componenti tecnologici per il recupero e lo smaltimento di tutti i tipi di rifiuti*" (art. 4, *lett. i*); "*consulenza, assistenza, progettazione, realizzazione e servizi nel campo energetico idrico e ambientale*" (art. 4, *lett. vi*); "*la concessione di licenze,*

marchi, brevetti, know-how e tecnologia di cui sia proprietaria o licenziataria, relati all'oggetto sociale e l'assunzione di rappresentanze nei settori di attività" (art. 4, *lett. ix*). Sarebbe, quindi, stato opportuno esplorare altri possibili strumenti giuridici al fine di poter acquisire il necessario *know-how*.

Tali profili, peraltro, ben avrebbero potuto essere scrutinati dall'Organo di revisione ex art. 239 T.U.E.L. e dei principi n. 10 "*Principio di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti Locali n. 10*" e n. 10.5. '"*Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati*" (principio 10.5), elaborati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti contabili; tuttavia, come già anticipato, l'Ente non ha acquisito il parere in discorso.

4.1.2.1.4. Inoltre, la delibera consiliare in esame rappresenta che "(*L)addove i Comuni decidessero di non autorizzare Retiambiente a partecipare alla società Novatosc Srl, Retiambiente sarebbe comunque tutelata dalla regolazione tariffaria stabilita dall'ATO Toscana Costa, ma manterrebbe la sola qualifica di "cliente" nei rapporti con quella società*." (così, atto deliberativo n. 41 del 2024, p. 7). Analogamente, nel verbale n. 28 della seduta dell'11/11/2024 del Comitato unitario per il controllo analogo congiunto di RetiAmbiente, acquisito in sede istruttoria, era stato dato conto di come "*nel caso in cui i Soci non gradiscano avere un ruolo di partner nella costruzione e gestione dell'impianto, ma preferiscano essere clienti, è possibile, sapendo che si dovrà pagare quanto stabilito dall'Autorità di regolazione con la società Novatosc per conferire i rifiuti per il loro smaltimento, perché quello sarà un impianto minimo, regolato da ARERA, che obbligherà i produttori di rifiuti a portarvi i rifiuti a smaltimento ed obbligherà il proprietario dell'impianto a riceverli e trattarli ad un prezzo regolato.*" (così, verbale del Comitato unitario per il controllo analogo congiunto di RetiAmbiente n. 28 del 2024 verbale, p. 5).

Nella delibera consiliare in esame, dunque, viene espressamente dato conto della possibilità di usufruire dei servizi resi dall'impianto di Novatosc a prescindere dall'assunzione della qualifica di socio da parte di Retiambiente. Nel caso di specie, quindi, lo strumento societario non appare assumere carattere infungibile rispetto ad altre differenti forme organizzative per il conseguimento della *mission* istituzionale, ma solo come una delle possibili scelte che l'Ente può compiere.

Tale conclusione non viene meno neppure in ragione di quanto prospettato in delibera dall'Ente, ovvero che "*l'impianto di ossidazione termica di rifiuti residui sarà autorizzato dall'Autorità Competente della Regione Toscana e ricompreso tra gli "impianti minimi" della pianificazione dell'ATO Toscana Costa, da cui discenderà l'obbligatorietà per Retiambiente di conferirvi rifiuti alla tariffa stabilita dall'ATO Toscana Costa, a valle della negoziazione tra ATO e Novatosc Srl*." (così, deliberazione consiliare n. 41 del 2024, p. 7).

In disparte le considerazioni formulate nel prosieguo (v. *infra* pt. 4.2.), occorre, in questa sede, rilevare come l'assolvimento dell'onere motivazionale sul parametro giuridico ex art. 4 T.U.S.P. non possa ritenersi soddisfatto con il mero richiamo a valutazioni di tipo prettamente economico-finanziario, così come parrebbe adombrare il Comune nella parte motiva della deliberazione in

esame, laddove viene dato conto della "convenienza" ad acquisire una partecipazione in Novatosc, e, dunque, ad usufruire dell'impianto non in qualità di "cliente" bensì di "socio" (cfr. delibera consiliare n. 41 del 2024, p. 7).

Ferme restando le osservazioni espresse nel prosieguo (v. *infra* pt. 4.2.3), nella prospettazione dell'Ente, infatti, la comparazione "client *vs* partner" lascia presagire una maggiore "convenienza" nell'assunzione del ruolo di soci di Novatosc S.r.l.

Lo scrutinio cui l'ente è tenuto in ordine al requisito della indispensabilità della partecipazione non può essere condotto avendo riguardo esclusivamente alle "ricadute" economico-finanziarie dell'operazione, le quali, invece, assumono indubbio rilievo ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale sui parametri economici (v. *infra pt.* 4.2.3).

L'esercizio valutativo in merito al profilo della infungibilità dello strumento societario non può dunque ritenersi assorbito da ragioni di convenienza economica dell'operazione societaria ovvero dall'economicità della gestione, costituendo questi ultimi profili di analisi assolutamente diversi ed autonomi rispetto a quello dell'indispensabilità della partecipazione. Trattasi di due parametri di giudizio che, ancorché connessi, restano distinti per l'Amministrazione e, in linea con l'impianto delineato dal legislatore agli artt. 4 e 5 del T.U.S.P., non sono sovrapponibili. In altri termini, come osservato dalla giurisprudenza, "*il mero ottenimento di una redditività dalla partecipazione* (omissis) *non appare di per sé sufficiente a giustificare il (omissis) mantenimento*" o l'acquisizione di una partecipazione societaria (cfr. *ex multis* Sezione regionale per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG).

4.1.2.1.5. Da ultimo, il Collegio osserva che, nella fattispecie all'odierno esame, lo scrutinio sul predicato dell'indispensabilità sarebbe stato ancora più necessario in quanto all'esito dell'operazione societaria la partecipazione pubblica in capo direttamente a RetiAmbiente S.p.A. e, indirettamente, ai Comuni soci, per effetto del controllo analogo congiunto esercitato sulla prima, sarà minoritaria, con conseguente contrazione dei poteri di *governance*. Né tantomeno emergono, dalla documentazione versata nel fascicolo istruttorio, elementi idonei a supportare conclusioni diverse.

Dalla lettura della delibera in esame e del materiale trasmesso, non risulta che il Comune abbia svolto alcuna analisi in merito alle previsioni contenute nello Statuto di Novatosc S.r.l. per quanto concerne l'assetto della compagine societaria e la "collazione", al suo interno, della parte pubblica. In particolare, si osserva come non siano previste nello Statuto (acquisito d'ufficio sul portale Telemaco Infocamere) specifiche disposizioni in favore della compagine pubblica.

Al contrario, lo Statuto contempla norme statutarie a favore di OXOCO S.r.l. (esclusione del divieto di trasferimento quinquennale della partecipazione o di parte di essa, art. 6.2.; diritto di nomina di un membro del Consiglio di amministrazione, art. 13.2; nomina dell'Amministratore unico

subordinata al voto favorevole, art. 13.3) e di Belvedere S.p.A. (l'Amministratore delegato sarà nominato per la prima volta dal Consiglio di amministrazione e successivamente "*dovrà essere espressione del socio Belvedere S.p.a.*": art. 15.1).

Peraltro, dal verbale del Comitato unitario per il controllo analogo n. 12 del 21/10/2022 emerge che "*al momento non sono previsti patti parasociali tra i soci, ma dovranno intervenire per siglare l'accordo sulla governance della società che sarà amministrata da un organo collegiale di cinque componenti, avrà un Collegio Sindacale di tre componenti, oltre al soggetto incaricato per la revisione legale dei conti. Il Presidente informa che è stata firmata una "side letter" dai tre soci che impegna OXOCO, a tutela delle parti pubbliche, Retiambiente e Belvedere, al mantenimento degli impegni assunti in sede di predisposizione dello statuto e del progetto, anche qualora dovesse eventualmente cedere o modificare la propria composizione societaria*" (cfr. p. 6). Tale documentazione non risulta tuttavia in nessun modo richiamata nella deliberazione consiliare in esame, né se ne rinviene traccia nella documentazione trasmessa, fatta eccezione che nel citato verbale.

Inoltre, anche in occasione della successiva riunione del Comitato unitario per il controllo analogo, tenutasi in data 11/11/2024, era nuovamente emersa la preoccupazione di alcuni comuni soci di tutelare la parte pubblica mediante la sottoscrizione di patti parasociali (cfr. verbale n. 28, p. 7 e ss.).

Da ultimo, questa Corte rammenta che le valutazioni sui parametri giuridici ed economici delle operazioni societarie devono essere condotte dall'Amministrazione non nella prospettiva dell'assoggettamento dell'atto deliberativo alla magistratura contabile, quanto nell'esclusiva tutela dell'interesse pubblico, costituendo i predetti canoni diretta attuazione del principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. e di equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost.

Alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, il Collegio non ritiene pienamente assolto l'onere motivazionale relativo all'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento della *mission* istituzionale.

4.2. I parametri "economici" del controllo e il perimetro di sindacato della Corte dei conti.

Tra i profili di carattere economico-finanziario che, in base all'art. 5, commi 1 e 3, TUSP devono integrare il tessuto motivazionale degli atti in questione, un ruolo centrale è rivestito dai concetti di sostenibilità finanziaria e convenienza economica.

Le valutazioni circa "la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria" dell'operazione di investimento in una società neocostituita o già esistente, da cui conseguono anche le valutazioni relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, costituiscono un onere gravante sull'amministrazione interessata all'operazione; quest'ultima è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi allo scrutinio riservato alla

Corte dei conti.

Tenendo quindi a mente tale separazione di ruoli e funzioni, il Collegio procede all'esame dell'assolvimento dell'onere di motivazione, da parte dell'atto del Consiglio comunale n. 41 del 2024, in merito ai profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione.

In maggior dettaglio, tale esame, secondo il principio di diritto statuito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG) consiste nella verifica, da parte della Sezione regionale di controllo, della "*completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché dell'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione*".

4.2.1. Onere analitico di motivazione della sostenibilità finanziaria (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

Con riguardo al parametro "sostenibilità finanziaria" le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno affermato che lo stesso "*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*".

4.2.1.1. *(segue): sostenibilità oggettiva.*

La sostenibilità finanziaria oggettiva 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. Così definita, quest'ultima deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio *iter* istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire.

4.2.1.2. Quanto al relativo contenuto, il predetto documento, nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.

Le Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG hanno precisato che "*tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni*

finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto)".

Le previsioni dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio, se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali, le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* (d'ora in poi, anche, BP) possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento.

In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate.

4.2.1.3. Quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, la verifica deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza e l'adeguatezza di approfondimento. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno precisato che "*il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata. Ulteriori profili di scrutinio ad opera della competente sezione di controllo della Corte dei conti attengono all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di*

elaborazione; quello dell'attendibilità, invece, postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato".

4.2.1.4. Tanto premesso, nella parte narrativa dell'atto deliberativo in discorso, l'Ente, a supporto della motivazione rafforzata sulla sostenibilità economica dell'operazione, richiama, in particolare, i seguenti atti: *i)* la Relazione Istruttoria; *ii)* il Piano Economico Finanziario (d'ora in poi, anche PEF), adottato da Novatosc s.r.l.; *iii)* la Valutazione indipendente di [omissis] sul PEF di Novatosc Srl; *iv)* le Relazioni Tecniche di sintesi del Progetto; *v)* l'Atto Costitutivo di Novatosc S.r.l.

I predetti documenti sono stati prodotti dal Comune nel corso dell'istruttoria condotta (*prot*. n. 8058/2024), fatta eccezione per l'Atto Costitutivo di Novatosc s.r.l., che, unitamente allo Statuto è stato acquisito d'ufficio dal portale Infocamere – Telemaco.

Il PEF di Novatosc s.r.l. si compone di tre parti; esso muove da una premessa, nella quale vengono sinteticamente descritti l'idea progettuale, basata sulla Tecnologia OXI, che ha portato alla costituzione della società Novatosc s.r.l., e gli attori coinvolti, per poi passare a delineare le assunzioni economiche, finanziarie e patrimoniali alla base dello sviluppo del piano. Successivamente vengono riportate le proiezioni del *Business Plan*.

4.2.1.5. Con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'avvenuta redazione del *Business Plan* (di seguito, anche, *Piano Economico Finanziario*, *PEF* o *BP*), in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione societaria che ruota intorno alla società di recente costituzione Novatosc S.r.l., destinata alla realizzazione e gestione dell'impianto di ossidazione termica mediante tecnologia *flameless* con recupero di materia, il PEF espone, su un orizzonte temporale di 21 anni - dall'anno 0 (2023) all'anno 20 (2043) -, conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario di Novatosc S.r.l. L'elaborato è datato maggio 2023 e in esso si precisa che "*il progetto è corredato da un Quadro economico di riferimento (QEC-RT-010) che viene assunto anche alla base del presente Piano Economico Finanziario traguardando una vita utile di impianto di 20 anni ed includendo anche ulteriori voci di spesa attese*" (Allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", cfr. p. 6). Entrambi i documenti (PEF e Quadro economico) sono inclusi nell'elenco degli elaborati sottoposti all'autorizzazione dell'Autorità competente della Regione Toscana.

4.2.1.6. Il Budget economico di Novatosc s.r.l. appare in perdita nei primi quattro anni.

L'avvio dell'esercizio dell'impianto è fissato, infatti, nell'"*anno 4 (2027) dalla costruzione, con sfruttamento della capacità produttiva al 100% a partire dall'anno 6 (2029), ipotizzando prudenzialmente un incremento graduale*" (così, Allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", p. 7). Tali

tempistiche non trovano, tuttavia, piena rispondenza nell'Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", ove si rappresenta che "*l'inizio della fase di cantiere, per la sua costruzione, è prevedibile entro i primi mesi del 2026. Dalla primavera del 2029 l'impianto potrebbe essere in esercizio*" (così, Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", p. 12 e 13). Qualora fosse confermata tale dilazione, l'impianto inizierebbe a generare ricavi con due anni di ritardo rispetto a quanto illustrato nel PEF.

Pertanto, dalla primavera del 2029, "*l'impianto di ossidazione termica di rifiuti, con recupero di materia, installato a Pèccioli, potrebbe essere un impianto "minimo" della pianificazione pubblica e quindi, soggetto alla regolazione dell'Autorità di ATO Toscana Costa che ne deciderebbe sia i flussi che le tariffe di accesso, nelle modalità stabilite da ARERA, obbligando il gestore del servizio di raccolta, cioè Retiambiente S.p.A., a conferirvi i rifiuti altrimenti destinati a discarica. Sia nella sua qualificazione di impianto "integrato" nella pianificazione pubblica e sia nella qualificazione di impianto "minimo" di ambito territoriale, laddove costruito e in esercizio, quello diventerebbe l'impianto di riferimento, obbligato, per lo smaltimento di rifiuti altrimenti destinati a discarica*" (così, Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", p. 13).

Sulla base del PEF, dall'anno di messa di esercizio dell'impianto (anno 4) in avanti, la società, generando un risultato di esercizio in continua crescita, parrebbe in utile fino al termine dell'orizzonte di piano (anno 20). Stabile l'incidenza dell'Ebitda sul fatturato. In crescita il rapporto tra Ebitda e oneri finanziari, per effetto sia della riduzione di questi ultimi che dell'incremento del margine operativo. Il fabbisogno finanziario iniziale della società (128 milioni di euro, di cui 125 relativi a spese per investimenti), infatti, si assume coperto per il 25% dall'Equity (32 milioni) e per il restante 75% (96 milioni) da un mutuo a SAL la cui restituzione è ipotizzata nel PEF entro il 2036 (anno 13), anno in cui, peraltro, scade la concessione in affidamento diretto da ATO Toscana Costa a RetiAmbiente S.p.A. per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti (cfr. Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", p. 13).

4.2.1.7. Tanto premesso, dalla disamina della predetta documentazione, tuttavia, sono emersi potenziali rischi connessi al carattere innovativo dell'impianto e alcune criticità che non appaiono adeguatamente ponderate nell'assetto motivazionale sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, demandato all'esclusiva competenza dell'Ente comunale.

In primo luogo, sebbene, sulla base di quanto dichiarato nell'atto deliberativo consiliare n. 41 del 2024, "*il Piano Economico Finanziario (PEF) proposto da Novatosc Srl*" risulti "*validato da [omissis]*", *advisor* indipendente incaricato da RetiAmbiente S.p.A. che, secondo quanto rappresentato nella Relazione istruttoria, parrebbe averlo ritenuto "*congruo nel rapporto tra investimento e redditività, bancabile ed economicamente sostenibile nel suo insieme*" (cfr. Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", p. 12), il Collegio evidenzia che l'Allegato 8 "*Valutazione indipendente di [omissis] sul PEF di Novatosc S.r.l.*", prodotto in sede istruttoria (nota *prot*. n. 8058/2024), parrebbe contenere meramente l'analisi di convenienza economica, ponendo a confronto gli scenari "Cliente *Vs Partner*". Sul punto, il Collegio

prende atto della predetta documentazione, richiamando l'attenzione sulla circostanza che l'asseverazione del PEF, soprattutto per operazioni societarie complesse, quale quella all'odierno esame, assolve un ruolo fondamentale per attestare la fattibilità economico-finanziaria e progettuale di un'iniziativa, garantendo che tutte le ipotesi e le previsioni siano solide e ben fondate, anche nella prospettiva di ottenere la fiducia degli investitori e degli istituti di credito.

In secondo luogo, l'impianto di ossidazione termica di rifiuti residui deve ancora essere autorizzato dall'"*Autorità Competente della Regione Toscana*" (cfr. atto deliberativo consiliare n. 41 del 2024, pag. 7). Novatosc S.r.l. nel mese di giugno 2023 ha, infatti, richiesto l'avvio del procedimento finalizzato al rilascio della cd. PAUR; tale procedimento parrebbe tuttora in corso, secondo quanto risulta ad oggi nell'apposita sezione del sito della Regione Toscana.

Infine, le caratteristiche di *start up* della società, in cui RetiAmbiente S.p.A. intende investire, e di elevata innovatività tecnologica del progetto non sembrerebbero consentire, *inter alia*, una verifica di coerenza delle assunzioni del PEF di Novatosc s.r.l. con bilanci e dati consuntivi, anche di altre realtà analoghe che abbiano realizzato applicazioni su scala industriale. Difatti, nei documenti prodotti non è stata rinvenuta alcuna analisi su questi profili.

Dal PEF di Novatosc S.r.l. si evince, infatti, che "*la Tecnologia OXI è stata ad oggi sviluppata principalmente attraverso campagne di prova sull'impianto prototipo da 5MW ubicato all'interno del Centro Ricerche del Gruppo Sofinter a Gioia del Colle (BA) e OXOCO intende ora realizzarne la prima applicazione in impianti su scala industriale*" (così, allegato 7 dell'atto deliberativo n. 41 del 2024).

Tanto precisato, nello scenario di piano proposto, le *CapEx* iniziali sono molto elevate, la società parrebbe iniziare a generare ricavi non prima del quinto anno (2027), i tempi di recupero dell'investimento superano i 10 anni.

Ritardi nella messa a regime dell'impianto o la mancata realizzazione di alcune delle assunzioni sottese allo sviluppo del *Business Plan* potrebbero ridurre sensibilmente la profittabilità dell'iniziativa, se non addirittura metterla a rischio, dilatando ulteriormente il *pay back period* del progetto, salvo un eventuale incremento delle tariffe di conferimento dei rifiuti con conseguente probabile riversamento sulla TARI; al riguardo, è d'uopo rammentare che, secondo quanto prospettato nell'Allegato 8, dedicato alla "*Comparazione Cliente vs Partner*", "*tutti i costi di trattamento e smaltimento di rifiuti urbani residui, sostenuti da Retiambiente, dovranno essere coperti dalla TARI*" (cfr. Allegato 8 dell'atto deliberativo n. 41 del 2024, p. 5).

La realizzazione del progetto prevede, come precedentemente anticipato, investimenti per un totale di 125 milioni di euro. Nel Piano economico finanziario non è rinvenibile un'analisi puntuale di tali investimenti; tale carenza è colmata, in parte, dall'Allegato 4 *"Sintesi del progetto tecnico"*. Restano privi di descrizioni dettagliate alcune voci di investimento, quali, a mero titolo esemplificativo, i brevetti e le licenze.

Per quanto concerne l'area destinata alla costruzione dell'impianto, essa "*non è attualmente nella disponibilità della società proponente e dovrà essere acquisito il relativo titolo di proprietà. La Società Belvedere, titolare dell'area e socia di Novatosc S.r.l., ha rilasciato un titolo preliminare di disponibilità alla cessione*" (cfr. Allegato 4 "*Sintesi del progetto tecnico*", p. 28). L'investimento parrebbe essere incluso tra gli investimenti dell'anno 1 (2024) nella "*Tabella 2.3/1 – Suddivisione dei costi di CAPEX*" del PEF, *sub* voce "Suolo" (cfr., allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", p. 10, dell'atto deliberativo)

Non sono, inoltre, previste *CapEx* di mantenimento: gli investimenti, infatti, si esauriscono nell'anno 6, concentrandosi per il 93% negli anni 1, 2 e 3. Tale dato trova conferma anche nel prospetto relativo al Rendiconto finanziario, dove *sub* voce "*investimenti in attività operative*" a decorrere dall'anno 7 (2030) non figurano ulteriori investimenti.

Per quanto concerne i ricavi, dopo l'avvio dell'esercizio dell'impianto, sono previsti in continua crescita; in particolare, si ipotizza che tra l'anno 4 e l'anno 6 l'impianto raggiunga la piena operatività, con ricavi in forte aumento. Negli anni successivi, gli incrementi parrebbero stimati pari sostanzialmente al tasso di inflazione (2%). Entrando maggiormente nel dettaglio, sono state previste cinque linee di ricavo: *i)* da trattamento del rifiuto solido; *ii)* da trattamento percolato; *iii)* da vendita di energia elettrica; *iv)* da vendita di CO_2; *v)* da vendita di perle vetrificate. Il *mix* percentuale delle diverse componenti di ricavo parrebbe costante nell'arco di piano. Per quanto concerne il trattamento rifiuti (62% dei ricavi complessivi), la quasi totalità sia dei volumi (93%) che del valore (98%) insiste sulla componente "*trattamento del rifiuto solido*", caratterizzato da una tariffa più elevata rispetto alla componente "*trattamento percolato*".

Sul punto, come si evince dalla documentazione in atti, è d'uopo rammentare che "*l'occasione offerta dall'Avviso Pubblico della Regione Toscana* [approvato con deliberazione n. 1277 del 29 novembre 2021] *ha propiziato* (omissis) *la ricerca di una soluzione, alternativa alla discarica e all'incenerimento tradizionale, per il trattamento a recupero di circa 160.000 tonnellate all'anno di rifiuti non riciclabili. È stata effettuata una previa indagine di mercato e l'esito dell'analitica ricerca di settore ha individuato la tecnologia di "ossicombustione flameless" come la più adeguata a soddisfare tutte le esigenze ambientali, economiche e sociali per realizzare l'anello mancante del ciclo integrato dei rifiuti nell'ATO Toscana Costa" (cfr.* Allegato 9 "*Preaccordi tra Retiambiente e Novatosc S.r.l.*", p. 8; cfr. anche Allegato 3 "*Relazione Istruttoria*", p. 7 ss. e deliberazione consiliare n. 41 del 2024, p. 7).

Tuttavia, sebbene i quantitativi dei rifiuti in ingresso sembrino essere dello stesso ordine di grandezza rispetto al fabbisogno di ATO Toscana Costa, dalla "*Tabella 1.1/1 "Quantità massime presunte gestibili nell'ossicombustore per singolo CER"* dell'Allegato 4 "*Sintesi del progetto tecnico*" (p. 7) si evince che il *mix* massimo rifiuto in ingresso/massimo percolato per formulazione *slurry* varia significativamente "*in funzione delle caratteristiche dei singoli codici CER*". Pertanto, sarebbe stato di

ausilio corroborare le analisi, da un lato, con un'asseverazione tecnica sulla coerenza tra le quantità, ipotizzate nel PEF, di rifiuti trattati e le caratteristiche dei rifiuti non riciclabili dell'ATO Toscana Costa da trattare a recupero sopra menzionati; dall'altro, con la conduzione di analisi di sensitività sui risultati di *Budget* economico al variare delle quantità trattate e, conseguentemente, delle tariffe di conferimento.

Per quanto concerne, invece, i ricavi da recupero di materia/energia, il 18% del valore della produzione deriverebbe dalla vendita di energia, il 20% dalla vendita di CO_2 e l'1% dalla vendita di perle vetrificate, contribuendo in modo sostanziale alla positività del conto economico nell'arco di piano. Anche in questo caso sarebbe stata opportuna un'analisi di sensitività sui volumi di vendita, soprattutto considerando che, nella documentazione prodotta in sede istruttoria, non sono trattati profili rilevanti, quali, a titolo meramente esemplificativo, i mercati di riferimento (domanda potenziale e offerta già esistente), la stabilità dei prezzi (ad esempio, dell'energia), nonché la dichiarazione dell'*End of Waste* di tali prodotti.

La mancanza di tali informazioni rende complessa ogni valutazione di adeguatezza delle stime dei ricavi effettuate, con riflessi sul corretto adempimento dell'onere motivazionale, da parte dell'Ente, sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione societaria.

Passando alla disamina degli oneri, analogamente alle tariffe di vendita, i costi unitari diretti parrebbero subire un incremento annuo corrispondente al tasso di inflazione (2%); sono forniti i *driver* di costo unitario e quantità che variano "*in base alla capacità produttiva dell'impianto*" (cfr. Allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", p. 8).

Per quanto concerne i costi indiretti, le manutenzioni, calcolate in percentuale sulle attività materiali lorde, sono stimate pari all'1% nell'anno di avvio dell'impianto e al 3% negli anni successivi (cfr. Allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", p. 8). Tali oneri potrebbero, ad avviso del Collegio, essere sottostimati in quanto l'incidenza di tale tipologia di costo potrebbe aumentare considerevolmente con l'obsolescenza dell'impianto; questo rischio sembrerebbe essere accentuato dalla circostanza che, come precedentemente evidenziato, nel piano non sono previste spese in conto capitale di mantenimento.

Inoltre, i costi generali e amministrativi, per i quali non sono fornite indicazioni dettagliate, sono stimati pari al 5% del valore della produzione per i primi due anni dall'avvio dell'impianto e al 3% a partire dal terzo anno. Le ragioni sottostanti alla contrazione delle predette spese non sono esplicitate; l'unica precisazione resa attiene alla circostanza che il 5% include il "*supporto alla gestione*" (cfr. Allegato 7 "*Piano Economico Finanziario di Novatosc S.r.l.*", pag. 8).

Da ultimo, la struttura organizzativa a regime contempla, oltre a 1 dirigente, personale esclusivamente tecnico (capi impianto, tecnici qualificati, operai). Dal PEF, pertanto, non sembrano

emergere spese per posizioni non direttamente collegate alla produzione (ad esempio, personale amministrativo).

La mancata stima di tali voci di costi potrebbe comportare un'emersione futura di spese non considerate (ad esempio, l'assunzione di personale *ad hoc* o la stipula di contratti di servizio).

Non è chiaro, inoltre, se tra i costi siano inclusi anche i compensi degli organi sociali. Sulla base dello Statuto di Novatosc S.r.l., quest'ultima è, infatti, amministrata da un Consiglio di Amministrazione, composto da 5 (cinque) membri che potranno essere nominati anche tra non soci; qualora l'assemblea dei soci ne ravveda la motivata opportunità potrà essere nominato un Amministratore unico (cfr. art. 13). L'organo di controllo è costituito da un collegio composto da tre sindaci effettivi e due supplenti (art. 19). L'art. 17 dello Statuto dispone che i compensi spettanti all'Amministratore unico (se nominato) sono stabiliti dall'Assemblea dei soci; analogamente, i compensi spettanti al Presidente e all'Amministratore Delegato, agli altri amministratori e ai componenti del Collegio Sindacale sono determinati dall'Assemblea dei soci.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene non pienamente assolto l'onere analitico di motivazione sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione societaria.

4.2.2 *(segue): sostenibilità finanziaria soggettiva.*

La sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata anche con riguardo alla situazione specifica dell'ente procedente, ancorché con modalità più temperate in ragione della natura "indiretta" della partecipazione.

Nel caso di specie, il Collegio rileva in primo luogo che l'atto deliberativo consiliare n. 41 del 2024 non risulta corredato del parere obbligatorio dell'Organo di revisione ex art. 239, comma 1, *lett. b)*, n. 3, TUEL. In fattispecie quale quella in esame, è del tutto evidente che l'acquisizione del parere consultivo di un Organo tecnico, tanto più se a motivazione rinforzata ex art. 239, comma 1-*bis*, TUEL (motivato giudizio di congruità, di coerenza e attendibilità contabile), è funzionale a orientare il Consiglio comunale nelle decisioni da assumere, soprattutto se trattasi di scelte discrezionali di indirizzo politico amministrativo: la completezza degli atti del procedimento è, dunque, posta a garanzia di una compiuta informazione dei singoli componenti del Consiglio e della corretta formazione della volontà collegiale, prevenendo eventuali effetti negativi sul bilancio dell'ente derivanti dalla gestione dei servizi affidati a organismi partecipati (v. *supra* pt. 3.1.).

In secondo luogo, l'operazione produrrà esborsi diretti ed immediati a carico di RetiAmbiente S.p.A., partecipata diretta dall'Amministrazione comunale per lo 0,012% delle azioni, "*ad esito di apposita cessione di quote da esse sottoscritte all'atto costitutivo della medesima, nella misura pari al 34%, al valore nominale delle quote stesse all'atto della sua costituzione e perciò per l'importo complessivo di € 34.000,00*", e ciò "*fermi restando tutti gli altri impegni assunti nella delibera del CdA di Retiambiente del 4.01.2023 e del 24/02/2023 e segnatamente quello di successivamente procedere alla ricapitalizzazione della*

Novatosc Srl, nei tempi e modi che saranno stabiliti" (cfr. atto deliberativo consiliare n. 41 del 2024, p. 10). RetiAmbiente S.p.A., infatti, interverrà "*con un investimento diretto di 10,88 €/Ml (più oneri finanziari), corrispondenti al 34% dell'equity di 32 €/Ml, previsto dal PEF di Novatosc Srl*" (cfr. atto deliberativo consiliare n. 41/2024 pag. 8). I 10,88 milioni di euro che RetiAmbiente dovrà versare all'atto di ricapitalizzazione di Novatosc s.r.l., "*saranno acquisiti tramite finanziamento da istituti di credito e quindi sono gravati dai relativi oneri finanziari (che al tasso del 5% in 9 anni corrispondono a circa 2 €/Ml)*" (cfr. *Allegato 8 Valutazione indipendente di [omissis] sul PEF di Novatosc srl _O Comparazione clientepartner,* p. 7). In merito a tali esborsi a carico di RetiAmbiente, il Collegio rileva che essi non si dovranno in alcun modo riversare sui Comuni soci – e quindi, per quota parte sul Comune di Peccioli – atteso che il soggetto gestore è una società di capitali e, in quanto tale, per le obbligazioni sociali risponde la società con il proprio patrimonio.

4.2.3. *Onere analitico di motivazione della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità* (art. 5, commi 1 e 3, T.U.S.P.).

Accanto alla sostenibilità finanziaria, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare altresì le ragioni di convenienza economica sottese all'operazione societaria che si intende realizzare. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della 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). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nello studio di fattibilità, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome.*

Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del T.U.S.P. ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Nell'atto deliberativo n. 41 del 2024 il Comune precisa, in primo luogo, che la convenienza economica dell'operazione è principalmente data da: *a)* economie sulla tariffa di conferimento per lo smaltimento dei rifiuti residui; *b)* economie sulla valorizzazione dei rifiuti residui avviati a recupero; *c)* economie da sinergie con impianti del ciclo esistenti nell'area ove sarà costruito l'impianto di ossidazione termica; *d)* economie sull'esposizione finanziaria determinata dagli investimenti; *e)* economie generate dal *know how* industriale acquisibile nella costruzione e gestione dell'impianto. La deliberazione consiliare contiene, altresì, una sintetica descrizione dei predetti

potenziali vantaggi.

Nell'atto deliberativo vengono riportati gli esiti del confronto fra gli scenari RetiAmbiente S.p.A. "cliente *Vs.* partner" e i benefici, anche economici, che discendono dall'acquisire la partecipazione in Novatosc S.r.l. rispetto alla posizione di mero "cliente". Tali elementi informativi sono altresì sintetizzati nella Relazione Istruttoria (allegato 3), richiamata nell'atto deliberativo.

Il Collegio prende atto delle valutazioni effettuate. Ciononostante, questa Corte rileva che le analisi svolte si basano, per l'opzione "acquisto partecipazione in Novatosc S.r.l.", sui dati riportati nel PEF, in merito ai quali sono state formulate, da parte di questa Sezione, talune osservazioni (v. *supra* pt. 4.2.1.1. e ss.).

Lo scrutinio in discorso avrebbe dovuto, altresì, tenere adeguatamente conto della diversa rischiosità associata all'assunzione di un'iniziativa economica rispetto a quella di usufruirne in quanto cliente; il rilascio del parere dell'Organo di revisione ex art. 239 T.U.E.L., anche in questa ipotesi, avrebbe potuto consentire di disporre di un quadro informativo maggiormente completo.

In ordine alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, il Comune, nel rinviare alle considerazioni *aliunde* esposte nell'atto deliberativo, ha ribadito la strategicità dell'impianto, sottolineando nuovamente che RetiAmbiente S.p.A. non avrebbe, da sola, la capacità tecnica di realizzare l'impianto in questione, né la disponibilità delle necessarie tecnologie e di un sito idoneo.

Anche sotto questo profilo, pur prendendo atto delle considerazioni espresse, deve rilevarsi che tale scrutinio avrebbe richiesto un raffronto tra plurimi moduli organizzativi, nell'intento di individuare la soluzione più efficiente.

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti e facoltà dell'Amministrazione di procedere egualmente (art. 5, comma 4, T.U.S.P.).

5.1. In via preliminare, questa Corte ritiene che l'atto deliberativo n. 41 del 2024 sia assoggettabile alla disciplina del T.U.S.P. limitatamente all'acquisto, da parte del Comune di Peccioli, della partecipazione indiretta in Novatosc S.r.l., per il tramite della società a controllo pubblico congiunto RetiAmbiente S.p.A.

5.1.1. Fuoriesce, invece, dall'oggetto della presente pronuncia la futura operazione prospettate dal Comune di ricapitalizzazione di Novatosc S.r.l. e successiva sottoscrizione di una quota da parte di RetiAmbiente S.p.A. (cfr. punto 1, ultima parte, parte deliberativa dell'atto consiliare n. 41 del 2024). Sul punto, il Collegio osserva come il legislatore abbia inteso sottoporre allo scrutinio della Corte fattispecie societarie concrete (costituzione di società e acquisizione di partecipazioni, anche indirette). In linea generale, come già esposto, questa Corte è chiamata ad esercitare il proprio vaglio su atti deliberativi con i quali l'Amministrazione chiude la fase pubblicistica di formazione della propria volontà, da attuarsi poi con la traduzione concreta della scelta attraverso gli strumenti del

diritto societario. Conseguentemente, la magistratura contabile non può esprimersi su atti amministrativi che, con riferimento a specifiche operazioni, abbiano natura di deliberazione meramente programmatoria, in quanto prefiguranti vicende societarie solamente prospettiche ed eventuali, ovvero condizionate al previo perfezionamento di altre operazioni dalle stesse presupposte, ma non ancora definite.

Per le predette eventuali operazioni future resta impregiudicato ogni successivo esame su specifici atti deliberativi che il Comune riterrà, nella propria discrezionalità, di assumere. In linea generale, il Collegio richiama tuttavia l'attenzione sulla circostanza per cui gli atti deliberativi di sottoscrizione di aumento di capitale, da cui discende l'acquisto di una partecipazione, anche indiretta, ricadono nell'ambito applicativo dell'art. 5 T.U.S.P., nei soli casi individuati dalla deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. anche deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

5.2. Lo scrutinio dei profili formali dell'operazione ha evidenziato la sussistenza di diverse criticità, suscettibili talune di incidere sull'efficacia del contratto di acquisto della partecipazione. Il riferimento è, in particolare, alla mancata acquisizione del parere dell'Organo di revisione ex art. 239 T.U.E.L.

Quest'ultimo, trattandosi di un parere obbligatorio cd. "a motivazione rinforzata" ex art. 239, comma 1-*bis*, TUEL (motivato giudizio di congruità, di coerenza e attendibilità contabile), è funzionale a orientare l'organo di amministrazione attiva nelle decisioni da assumere, garantendo la migliore tutela dell'interesse pubblico. Va da sé che un parere successivo reso su un atto deliberativo già formato perde la propria natura consultiva, tradendo *in nuce* l'assolvimento della funzione cui l'obbligo di legge è preordinato (v. *supra* pt. 3.1. e ss.).

Fermo restando che il sindacato pieno sulla legittimità dell'atto deliberativo in discorso fuoriesce dalla cognizione di questa Corte in base al vigente assetto costituzionale di riparto delle funzioni tra più plessi magistratuali, il Collegio rammenta che eventuali "vizi" sulla legittimità dell'atto deliberativo comportano conseguenze anche sul terreno civilistico: la mancanza o l'invalidità dell'atto deliberativo determinano, infatti, l'inefficacia dell'atto di acquisto ex art. 8, comma 2, T.U.S.P.

Sono state inoltre evidenziate ulteriori criticità sugli aspetti formali dell'operazione, per le quali si rinvia a quanto diffusamente esposto ai precedenti paragrafi 3.2, 3.3.1. e 3.3.2 (v. *supra* parte "*Considerato in diritto*").

5.3. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l'atto deliberativo n. 41 del 2024, partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

Ciò posto, l'esame condotto ha evidenziato significative carenze motivazionali, meglio dettagliate

nei precedenti punti. Dall'intera disamina della documentazione versata in atti è infatti emerso come l'onere motivazionale dell'atto deliberativo del Comune in punto di indispensabilità della partecipazione non sia stato pienamente assolto per plurime ragioni esposte ai precedenti paragrafi 4.1.2. e ss. (v. *supra* parte "*Considerato in diritto*"). Sul punto, è stato osservato come, in via generale, la realizzazione di nuovi impianti "innovativi", anche mediante forme amministrative esternalizzate, non sia in *nuce* preclusa al soggetto pubblico; essa, però, esige una verifica sulla compatibilità dell'operazione con l'assetto ordinamentale vigente, e, dunque, con riferimento, *inter alia*, alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 36 del 2023, nel decreto legislativo n. 201 del 2022 e dallo stesso T.U.S.P. In altri termini, nell'atto all'esame viene in rilievo non tanto la scelta in sé dell'Ente di "rivolgersi" ad una tecnologia avanzata per lo smaltimento dei rifiuti, quanto l'ammissibilità di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modulo organizzativo di tipo societario nelle modalità prospettate. Sono state riscontrate criticità anche con riguardo alla detenzione di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari, le quali ai sensi dell'art. 20, comma 2, *lett. c)*, del T.U.S.P. non risultano ammissibili.

Con riguardo ai parametri economico-finanziari è stato, parimenti, riscontrato il non pieno assolvimento dell'onere motivazionale sulla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione per le ragioni diffusamente esposte al precedente paragrafo 4.2.1 e ss. Sono state, da ultimo, formulate osservazioni anche sui restanti parametri economici ex art. 5 TUSP (v. *supra* par. 4.2.2 e 4.2.3).

5.4. Ciò posto, va comunque ricordato che - ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. - in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione pubblica interessata ha la facoltà di procedere egualmente; in tale ipotesi quest'ultima è, tuttavia, tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere di questa Corte e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

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 parzialmente negativo per le considerazioni esposte in parte motiva

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione,

- entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Peccioli, in persona del Sindaco, e al Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016;
- all'Organo di revisione del Comune di Peccioli ai sensi dell'art. 239, comma 2, *lett. a)*, del D.Lgs. n. 267/2000

ORDINA

al Comune di Peccioli 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 in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Anna Peta	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 6 febbraio 2025.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)