



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza dell'11 dicembre 2024;

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. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006050, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006113 e n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0007817) e le note di risposta del Comune di Carrara

(prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006081, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006147, n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0007543 e n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0007859);

Vista l'ordinanza n. 32/2024 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 30 ottobre 2024 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006043), il Comune di Carrara trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 (d'ora in poi, anche, TUSP), la deliberazione del Consiglio comunale del 28/10/2024, n. 82 avente ad oggetto "*Progetto di scissione parziale proporzionale del ramo igiene urbana ex art. 2560-bis del codice civile della società partecipata in house Nausicaa S.p.a. con costituzione di nuova società (newco) a responsabilità limitata unipersonale – di cui ne viene approvata la partecipazione totalitaria da parte del comune di Carrara – denominata "Retiambiente S.p.A. Carrara S.r.l.". Approvazione con i relativi allegati*", unitamente a seguenti allegati: i) progetto di scissione; ii) statuto della società beneficiaria Retiambiente S.p.a. Carrara S.r.l.; iii) statuto della società scissa Nausicaa S.p.A.; iv) stato patrimoniale della società beneficiaria; v) elenco dei beni mobili e immobili assegnati alla società beneficiaria; vi) elenco del personale assegnato alla società beneficiaria; vii) relazione di stima (perizia).

Più in dettaglio, l'Ente ha deliberato: "(omissis) 2) di approvare la proposta di Progetto di scissione parziale proporzionale della società partecipata in house Nausicaa S.p.a., (omissis) a favore della costituenda società Beneficiaria a responsabilità limitata unipersonale (omissis); 3) di approvare lo schema di Statuto della costituenda Società Beneficiaria – Doc. 1, allegato A (omissis); 4) di approvare la costituzione di nuova società (NewCo) a responsabilità limitata unipersonale – di cui ne viene approvata la partecipazione totalitaria da parte del Comune di Carrara – denominata "Retiambiente S.p.A. Carrara S.r.l." con sede in Carrara, che sarà beneficiaria del ramo d'azienda igiene urbana facente capo a Nausicaa S.p.a., mediante scissione parziale proporzionale al valore definito dalla perizia redatta ex art. 2465 del codice civile; 5) di dare atto ed assentire che nella deliberazione dell'Assemblea straordinaria dei soci di Nausicaa S.p.a. sia contenuta la seguente formulazione: "L'efficacia della presente deliberazione è sottoposta alla condizione sospensiva della sua efficacia sino a quando non verrà espresso dalla Corte di Conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D. Lgs. 175/2016, parere favorevole sulla deliberazione adottata dal Consiglio Comunale del Comune di Carrara per l'operazione straordinaria finalizzata alla scissione parziale proporzionale del ramo di azienda igiene urbana a favore di costituenda società Beneficiaria oppure che non si formi sulla medesima deliberazione il cosiddetto silenzio-assenso di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016. In caso di parere negativo o parzialmente favorevole, l'assemblea si riunirà onde valutare l'opportunità o meno di confermare la delibera di scissione provvedendo con motivazione analitica ai sensi dell'art. 5, comma 4 del D. Lgs 175/2016"; 6) di prendere atto e di approvare la perizia di stima, redatta da perito indipendente nominato appositamente dalla Società Nausicaa ex articolo

2465 del codice civile, di cui ai precedenti punti 2) e 3) (Doc. 1, allegato F); (omissis) 9) di dare atto che sulla proposta di deliberazione è stata effettuata la dovuta consultazione pubblica, con esito positivo, in data 05/09/2024 preceduta dalla pubblicazione all'Albo Pretorio di apposito Avviso pubblico e che non sono pervenuti contributi e proposte da parte dei cittadini entro il termine indicato, come specificato in premessa; 10) di inviare il presente atto deliberativo e relativi allegati, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 3, dell'articolo 5, del d.lgs. 175/2016, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alla competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti; 11) di comunicare a Nausicaa S.p.a., decorsi i 60 giorni di cui all'art. 5, comma 3 del D. lgs. 175/2016, l'esito di eventuali rilievi da parte della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ovvero il decorso dei termini in assenza degli stessi; 12) di dare mandato alla Sindaca pro tempore (o suo delegato) di prendere parte ed esprimere voto favorevole, nei limiti di cui al presente atto, all'Assemblea straordinaria di Nausicaa S.p.a. in cui verrà deliberata l'operazione di scissione parziale proporzionale del ramo d'azienda igiene urbana in favore di costituenda società beneficiaria a responsabilità limitata unipersonale, il cui capitale sia interamente detenuto dal Comune di Carrara, con sottoscrizione dell'atto costitutivo e degli ulteriori atti anche notarili necessari e conseguenti, altresì autorizzando sin d'ora la stessa Sindaca a procedere anche in caso di modifiche non sostanziali agli atti menzionati apportate in sede di Assemblea o di atto pubblico conseguente; 13) di prendere atto e di approvare che in sede di costituzione della nuova società Beneficiaria di cui sopra, il Notaio rogante incaricato potrà richiedere eventuali modifiche non sostanziali, necessarie per assicurare la piena compatibilità delle clausole statutarie alla normativa vigente al momento della costituzione; 14) di dare atto che il presente provvedimento è presupposto necessario per il perfezionamento dell'iter di trasferimento delle società operanti nella gestione rifiuti, imposto al Comune di Carrara dalla normativa vigente, da ATO Toscana Costa e Retiambiente S.p.a. S.p.a. che, oltre alla separazione del ramo d'azienda igiene urbana facente capo a Nausicaa S.p.a. - mediante scissione a favore della costituenda Società Retiambiente S.p.a. Carrara S.R.L. - comporterà l' aumento di capitale della costituenda società Beneficiaria, mediante conferimento di tutte le azioni detenute dal Comune nella Società Cermec s.p.a., e il successivo conferimento della costituenda società in Retiambiente S.p.a. S.p.a.; 15) di dare atto che l'intero percorso sopra delineato che si concluderà con il conferimento in Retiambiente S.p.a. S.p.a. della costituenda società Beneficiaria, Retiambiente S.p.a. Carrara S.r.l., costituisce atto di razionalizzazione delle partecipazioni del Comune di Carrara, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 ... ; (omissis) 17) di pubblicare il presente atto sulla sezione Amministrazione Trasparente del Comune di Carrara, ai sensi del d.lgs. 33/2013;" (così, deliberazione del Consiglio comunale n. 82 del 2024, p. 12 e 13).

2. La vicenda societaria in discorso si inserisce all'interno della più ampia operazione di ridefinizione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana Costa (in seguito, solo "ATO Toscana Costa" o "ATO") per il periodo 2021-2035, attraverso l'affidamento di detto servizio ad un unico soggetto gestore, in conformità al quadro delle disposizioni nazionali e regionali vigenti in materia.

2.1. Al fine di meglio comprendere il contesto in cui matura l'atto deliberativo trasmesso, occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 200, c. 1, *lett. a)*, del d. lgs. n. 152 del 2006, la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (d'ora in poi, anche, ATO) per superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti (i.e., il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti). Le funzioni attinenti all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente (art. 3-bis, comma 1-bis, d.l. n. 138 del 2011).

A livello regionale, per quanto qui rileva, la l.r. n. 25/1998 ha istituito le Comunità di ambito (art. 23) e gli ATO, individuando ATO Toscana Centro, ATO Toscana Costa e ATO Toscana Sud (cfr. art. 24). Con successiva legge regionale n. 69 del 2011, oltre a confermare gli ATO di cui alla l.r. n. 25/1998, veniva data attuazione alle disposizioni nazionali, istituendo l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (d'ora in poi, anche Autorità), in sostituzione delle Comunità di ambito, e prevedendo una disciplina transitoria (art. 32: *"a decorrere dal 1° gennaio 2012, le funzioni già esercitate dalle autorità di ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 201 del D.Lgs. 152/2006, sono trasferite ai Comuni, che le esercitano obbligatoriamente tramite le autorità servizio rifiuti istituite ai sensi dell'articolo 31. Le autorità servizio rifiuti svolgono le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio."*). Quanto alle modalità di gestione del servizio, veniva confermata la gestione tramite gestore unico (art. 42).

2.2. L'individuazione di quest'ultimo nell'ATO Toscana Costa, di cui fa parte anche il Comune di Carrara, ha seguito un complesso *iter* avviato nel 2011 e conclusosi solo nel 2020. Più in dettaglio, in esito agli approfondimenti condotti sulle diverse opzioni organizzative, l'Assemblea dell'Autorità ha infine individuato, quale modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'affidamento diretto a Retiambiente S.p.A. (cfr. delibera assembleare n. 12 del 13/11/2020), sottoscrivendo in data 17/11/2020 il relativo contratto di servizio (rep. 60534) con quest'ultima.

2.2.1. Retiambiente S.p.A. è una società per azioni a totale capitale pubblico. Il modello di *governance* alla base dell'affidamento *de quo* è imperniato su una struttura societaria che prevede una capogruppo operativa industriale (Retiambiente S.p.A.) e più Società Operative Locali (SOL), anch'esse *"in house"* e controllate dalla capogruppo. A Retiambiente S.p.A. spettano le funzioni tipiche di una *holding* operativa (ad esempio, gestione degli impianti, pianificazione strategica, finanza, politiche del personale, ICT), mentre le SOL gestiscono i servizi di igiene urbana e di raccolta dei rifiuti (cfr., allegato 6 alla delibera assembleare ATO n. 12 del 2020, p. 10, acquisita d'ufficio dal portale istituzionale dell'Autorità).

2.2.2. L'affidamento ha una durata pari a 15 anni, decorrenti dall'1/1/2021 su tutto il territorio di Ambito. È d'uopo, tuttavia, rammentare che l'assetto gestionale antecedente vedeva operare sul

territorio sedici gestori distinti, di cui undici a capitale pubblico; di questi, sei (Ascit Servizi Ambientali S.p.A., Ersu S.p.A., Esa - Elbana Servizi Ambientali S.p.A., Geofor S.p.A., Rea - Rosignano Energia Ambiente S.p.A., Sea Ambiente S.p.A.) erano società controllate da Retiambiente S.p.A. È stato pertanto previsto un ingresso graduale da parte del gestore unico sull'area dell'ATO, attraverso la progressiva integrazione di tutte le altre gestioni presenti sul territorio di riferimento, mediante conferimento in Retiambiente S.p.A. delle società dei Comuni appartenenti all'ATO Toscana Costa (progetto di scissione allegato alla delibera n. 82 del 2024, p. 3; v. anche contratto di servizio, art. 7).

2.3. Nell'ambito della delineata cornice, il Comune di Carrara, per quanto emerge dagli atti, detiene ad oggi partecipazioni – oltre che in Retiambiente S.p.A. (0,015 per cento del capitale di rischio) - nelle seguenti società operanti nel settore della gestione dei rifiuti: *a)* Cermec S.p.A. (il 49,68 per cento del capitale sociale); *b)* Nausicaa S.p.A. (99,54 per cento del capitale sociale), società multiservizi, che opera in vari settori – quali, ad esempio, illuminazione pubblica, verde pubblico, farmacie, gestione rifiuti - mediante affidamento *in house*.

2.3.1. Nausicaa S.p.A. è l'attuale gestore del servizio della raccolta e spazzamento dei rifiuti, urbani e non, nel territorio comunale. Nonostante l'affidamento del servizio a Retiambiente S.p.A., quale gestore unico a partire dall'1/1/2021, Nausicaa S.p.A. ha infatti continuato a svolgere il servizio nel territorio comunale, seppur sotto la direzione ed il coordinamento del Gestore Unico, in forza di appositi contratti sottoscritti tra la stessa società, il gestore unico, l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed il Comune di Carrara.

2.3.1.1. Al fine di convergere verso il percorso tracciato dalla delibera assembleare dell'Autorità n. 15 del 2019, il Comune di Carrara, difatti, ha aderito alla cd. "*regolamentazione contrattuale transitoria*", che consentiva la prosecuzione delle gestioni in essere alla data di perfezionamento dell'affidamento del servizio a Retiambiente S.p.A., mediante sottoscrizione di apposito contratto tra le parti, ossia gestore unico, gestore "uscente", Comune e Autorità (cfr. delibera assembleare n. 15 del 2019, punto 6c del deliberato).

Il regime transitorio in discorso avrebbe dovuto concludersi il 31/12/2021; tuttavia, tale assetto è stato ulteriormente prorogato fino al 31/12/2024, mediante sottoscrizione di successivi contratti annuali transitori, in ragione degli approfondimenti svolti nel corso del tempo dall'Amministrazione comunale in merito alla operazione societaria di conferimento del ramo d'azienda gestione rifiuti urbani dell'attuale gestore Nausicaa S.p.A. in Retiambiente S.p.A.

2.3.2. Nel 2024, il Comune di Carrara ha infine individuato il percorso da seguire per concludere il processo di aggregazione nel gestore unico RetiAmbiente S.p.A. Tale percorso è stato formalizzato con nota di indirizzo del 13 giugno 2024 (*prot. n. 0048094*) - rispetto la quale esprimevano il loro

assenso Retiambiente S.p.A. e ATO Toscana Costa - e prevede una complessa operazione societaria, suddivisa in vari *step*: i) scissione parziale di Nausicaa S.p.A. con costituzione di una *NewCo*, avente come oggetto sociale il ramo di azienda destinato alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, allo spazzamento, ed a tutte le attività complementari (fase 1); ii) aumento di capitale della *NewCo* e conferimento alla stessa della partecipazione detenuta dal Comune in CERMEC S.p.A. (fase 2); iii) sottoscrizione aumento del capitale sociale di Retiambiente S.p.A., mediante conferimento, da parte del Comune, della *NewCo* (fase 3).

Il progetto di scissione è stato approvato dal Consiglio di amministrazione di Nausicaa S.p.A. con delibera del 28/6/2024 e dall'Assemblea straordinaria della medesima società in data 31/10/2024. L'operazione oggetto dell'atto deliberativo n. 82 del 2024 rientra nella fase "uno" della più complessa vicenda societaria sopra delineata nei suoi tratti essenziali.

3. Tanto premesso, nell'intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, il Magistrato istruttore richiedeva, in primo luogo, la trasmissione dell'allegato "G" - *"Business Plan relativo agli effetti dell'operazione di scissione da Nausicaa del ramo rifiuti con la costituzione di una nuova società di gestione dei rifiuti del Comune di Carrara"* - menzionato nella deliberazione consiliare 82 del 2024 (nota prot. n. SEZ_CON_TOS -0006050/2024). Il Comune forniva tempestivo riscontro (nota prot. n. SEZ_CON_TOS -0006081/2024).

3.1. A seguito dell'esame della documentazione versata in atti, il Magistrato istruttore ravvisava la necessità di acquisire ulteriori chiarimenti e atti relativi all'operazione societaria *de qua* (nota prot. n. SEZ_CON_TOS -0006113/2024). In particolare, veniva richiesta la produzione dei seguenti documenti citati nella deliberazione consiliare n. 82 del 2024 (e non acquisibili d'ufficio attraverso il portale istituzionale del Comune): i) delibere di Giunta comunale nn. 339/2020, 408/2021, 401/2022 e 355/2023; ii) nota di indirizzo del 13 giugno 2024 prot. n. 0048094; iii) nota di Retiambiente S.p.A. del 19 luglio 2024, prot. n. 0059058/2024; iv) nota di ATO Toscana Costa del 26 luglio 2024, prot. n. 0061010; v) relazione finale del 23/09/2024 del Garante dell'informazione e della partecipazione del Comune di Carrara; vi) delibera Consiglio di amministrazione Nausicaa S.p.A. del 28/6/2024. Con nota prot. n. 6147/ 2024 e n. 7543/2024 l'Ente forniva tempestivo riscontro.

3.2. Da ultimo, con successiva nota (prot. n. 7817/2024), venivano formulati specifici quesiti istruttori per verificare l'adeguato assolvimento dell'onere motivazionale sui parametri economici. Con nota prot. n. 7859/2024, il Comune ha fornito le precisazioni richieste.

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 ridurre 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. 82/2024 e l'ambito oggettivo di cui all'art. 5 T.U.S.P.

2.1. In via preliminare rispetto all'esame nel merito, va scrutinata la questione della riconducibilità della deliberazione del Consiglio comunale del 28/10/2024, n. 82 avente ad oggetto *“Progetto di scissione parziale proporzionale del ramo igiene urbana ex art. 2560-bis del codice civile della società partecipata in house Nausicaa S.p.a. con costituzione di nuova società (NewCo) a responsabilità limitata unipersonale (omissis) denominata “Retiambiente Carrara S.r.l.”*, al novero degli atti da sottoporre a controllo nelle forme dell'art. 5 del T.U.S.P. Quest'ultimo definisce, infatti, in modo specifico il proprio perimetro oggettivo di applicazione, limitandolo agli atti di *“costituzione di una società a partecipazione pubblica”* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e a quelli di *“acquisto di partecipazioni, anche indirette”* da parte di Amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito della vita della società partecipata da una pubblica amministrazione, tuttavia, possono emergere ulteriori vicende in cui si assiste a modifiche rilevanti dell'organismo societario: alcune possono incidere sugli elementi del contratto societario (ad esempio, le modifiche all'oggetto sociale o al capitale sociale), altre possono determinare una revisione del complessivo assetto organizzativo societario, come nel caso delle operazioni straordinarie.

Con il termine *“operazioni societarie straordinarie”* si suole fare riferimento a varie vicende - rimesse, di norma, alla competenza dell'assemblea straordinaria e, a volte, a quella degli amministratori - che comportano una riorganizzazione dell'impresa, e che, in quanto tali, appaiono estranee alla gestione ordinaria delle attività sociali. Le modificazioni che possono interessare l'impresa esercitata in forma collettiva (anche pubblica) e la sua attività, pur nella permanenza dei soci e dell'intrapresa iniziativa economica sul mercato, differiscono per intensità di effetti. Tra quelle più rilevanti, in

termini di radicalità delle conseguenze prodotte, vanno richiamate le operazioni straordinarie, quali le fusioni o, per quanto di rilievo in questa sede, le scissioni.

L'assoggettabilità di alcune specifiche operazioni straordinarie – ossia, aumento del capitale sociale, trasformazione tra tipi societari e fusione per incorporazione - al controllo ex art. 5 T.U.S.P. è stato oggetto di ampio scrutinio da parte di questa Sezione (cfr. deliberazione n. 196/2022/QMIG), cui ha fatto seguito la deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con vincolo conformativo per tutte le Sezioni regionali di controllo ex art. 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102.

In tale pronuncia è stato statuito il seguente principio di diritto in merito al confine che delimita gli atti societari da sottoporre a controllo: *“l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio”*. Nella parte motiva di tale pronuncia, le Sezioni riunite hanno infatti affermato che *“L'assunzione della qualità di socio segna, (omissis), la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione”*.

Proprio alla stregua dell'impostazione ermeneutica sopra richiamata, l'atto deliberativo concernente l'operazione di scissione parziale propria (o in senso stretto) all'odierno esame, ad avviso di questo Collegio, non appare esulare dall'ambito di applicazione del controllo ex art. 5 T.U.S.P., nei limiti, tuttavia, di seguito precisati (v. *infra* pt. 2.3, 2.4. e 2.5.); difatti, deve ritenersi che la vicenda straordinaria *de qua* porti il Comune ad assumere *ex novo* la qualifica di socio in un organismo societario di nuova costituzione, integrando in tal modo i presupposti per l'esercizio della funzione di controllo ex art. 5 T.U.S.P.

2.2. Giova al riguardo procedere ad una ricostruzione preliminare della natura e degli effetti dell'operazione di scissione societaria.

L'istituto in discorso - introdotto nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 16 gennaio 1991, n. 22 *“Attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69”* – può assumere varie forme: infatti, la disciplina di cui agli artt. 2506-2506-*quater* c.c. contempla una molteplicità di fattispecie, con differenze rilevanti ai fini del controllo esercitato dalla magistratura contabile.

In via generale, ai sensi dell'art. 2506 c.c., la scissione è un'operazione straordinaria mediante la quale una società assegna l'intero suo patrimonio (cd. scissione totale) a più società, preesistenti o di nuova costituzione, o parte del suo patrimonio (cd. scissione parziale), anche ad una sola società, e le relative azioni o quote ai suoi soci. A mente del medesimo articolo, con riguardo alla tipologia di

soggetto beneficiario dell'operazione (società preesistente o di nuova costituzione), viene in rilievo la distinzione tra scissione *per incorporazione* (o scissione impropria) e scissione *in senso stretto* (o scissione propria): nel primo caso, il patrimonio viene conferito a società preesistenti che vedono incrementato il proprio patrimonio e la compagine sociale per l'ingresso dei soci della società scissa; nel secondo, invece, è l'atto di scissione stesso a determinare, come effetto, la costituzione di nuove entità societarie.

Rispetto a tale quadro, per mera completezza di trattazione, è d'uopo rammentare che il d.lgs. 2 marzo 2023, n. 19, nel recepire la direttiva Ue 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019, *che modifica la direttiva Ue n. 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere*, ha introdotto un'ulteriore tipologia di operazione di scissione, ossia la "scissione mediante scorporo" (art. 2506.1, c.c.). Tale fattispecie - coniata sulla falsariga di quanto previsto nella legislazione tedesca in tema di operazioni societarie straordinarie (in particolare sulla base della disciplina di cui al par. 123, comma 3, sui tipi di scissione "*Arten der Spaltung*", dell'*Umwandlungsgesetz*) - ricorre quando una società assegna parte del suo patrimonio a una o più società di nuova costituzione e a sé stessa le relative azioni o quote, continuando la propria attività.

2.3. All'interno del ventaglio di fattispecie di scissione messo a disposizione dal codice civile, quella che costituisce l'oggetto dell'atto deliberativo n. 82 del 2024 deve ricondursi alla scissione parziale cd. propria (o in senso stretto). Tale configurazione assume rilievo quanto all'individuazione della natura dell'operazione stessa e degli ulteriori elementi della fattispecie (costituzione di nuova società e acquisto di partecipazioni, anche indirette) utili a vagliarne l'assoggettabilità al controllo di questa Corte.

In ordine alla natura della predetta vicenda societaria, il Collegio non ignora l'ampio dibattito sorto, in dottrina e in giurisprudenza, all'indomani della riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003, che ha visto gli interpreti protendere, in taluni momenti, per la teoria meramente modificativa-organizzativa del contratto sociale, per poi abbracciarne, seppur con orientamenti altalenanti, quella traslativa. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, i formanti giurisprudenziali appaiono prevalentemente orientati ad aderire a quest'ultima tesi.

Più in dettaglio, sulla base di una ricostruzione sistematica del quadro normativo successivo alla riforma del diritto societario (d.lgs. n. 6 del 2003) e tenendo altresì in considerazione le indicazioni promananti dal diritto eurounitario e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la Corte di Cassazione ha ritenuto che la scissione parziale di una società, disciplinata dagli artt. 2506 ss. c.c., consistente nel trasferimento di parte del suo patrimonio ad una o più società di nuova costituzione, a fronte dell'assegnazione delle azioni o delle quote di queste ultime ai soci della società scissa, si traduca in una fattispecie effettivamente traslativa. In sostanza, a differenza della fusione per incorporazione, l'operazione di scissione parziale propria determina l'acquisizione, in capo alla

nuova società, di valori patrimoniali prima non presenti nel suo patrimonio, senza che ciò determini l'estinzione della società scissa ed il subingresso di quella risultante dalla scissione nella totalità dei rapporti giuridici della prima. Si realizza, quindi, un'ipotesi di successione a titolo particolare nei rapporti giuridici che transitano dalla società scissa a quella di nuova costituzione, come riconosciuto dalla giurisprudenza in tema di disciplina degli effetti processuali dell'operazione sui giudizi in corso (così, Cass. sez. I, sentenza n. 11004/2023; cfr. anche, *ex plurimis*, Cass, sez. un., sentenza n. 23225/2016; Cass. sez. VI, sentenza n. 13192/2019; Cass., sez. V, sentenza, n. 31313/2018; Cass. sez. I, sentenza n. 5874/2012).

Tale ricostruzione trova un ulteriore elemento di supporto nella circostanza che la disciplina codicistica della scissione (e in particolare gli artt. 2506-ter, c. 5, c.c. e 2506-quater c.c.), nel rinviare in larga parte allo statuto normativo dettato per la fusione, non richiama espressamente la previsione di cui all'art. 2504-bis (*"Effetti della fusione"*), comma 1, c.c. alla stregua della quale *"la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione"*.

Alla luce dell'orientamento consolidato testé esposto è evidente che la vicenda straordinaria *de qua* dà vita, come effetto, alla nascita di un nuovo organismo societario (cd. società beneficiaria); conseguentemente, l'atto deliberativo di autorizzazione dell'operazione di scissione parziale propria, quanto agli effetti che determinano la costituzione della società beneficiaria, rientra nel perimetro di cognizione demandato a questa Corte ex art. 5 TUSP, determinando l'acquisto *ex novo*, da parte del Comune, della qualifica di socio nella nuova realtà societaria.

2.4. Ciò premesso, la valutazione di assoggettabilità del predetto atto allo scrutinio di questa magistratura richiede altresì di prendere in considerazione anche il momento, all'interno della dinamica che scandisce questo tipo di operazioni societarie, in cui il controllo della Corte dei conti è stato concretamente attivato dall'Ente istante. Ciò al fine di verificare se, in base al principio di diritto fissato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, la pronuncia della Corte possa intervenire prima che l'operazione si sia perfezionata, assolvendo così alla finalità prevista dal legislatore (cfr. Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, deliberazione n. 8/2024/PASP). Come noto, infatti, il controllo attribuito alla magistratura contabile dall'art. 5 T.U.S.P. deve collocarsi nel passaggio tra la fase pubblicistica, finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in una realtà societaria e quella privatistica volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali, l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale); il sindacato rimesso alla Corte dei conti ha il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i

presupposti giuridici ed economici alla base della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Sotto il profilo procedurale, l'operazione di scissione (anche parziale propria o in senso stretto) si articola in tre fasi: i) progetto di scissione; ii) delibera dell'assemblea straordinaria; iii) stipula dell'atto di scissione. Da ultimo, ai sensi dell'art. 2506-*quater* c.c., l'atto di scissione deve essere iscritto nel registro delle imprese in cui sono iscritte le società beneficiarie. La scissione ha effetto dall'ultima delle predette iscrizioni dell'atto di scissione; può essere tuttavia stabilita una data successiva, tranne che nel caso di scissione mediante costituzione di società nuove.

Nella fattispecie all'esame, il progetto di scissione è stato approvato dal Consiglio di amministrazione di Nausicaa S.p.A. con delibera del 28/6/2024 e dall'Assemblea straordinaria con successiva delibera del 31/10/2024 (cfr. Verbale del 31/10/2024, Rep. N. 50.113, Racc. N. 20.105).

In particolare, in linea con quanto previsto dall'atto consiliare n. 82 del 2024 (cfr. punto 5 del deliberato), quest'ultima precisa che il verbale del 31/10/2024 (Rep. N. 50.113, Racc. N. 20.105) è *"condizionato sospensivamente sino a quando non verrà espresso dalla Corte di Conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 175/2016, parere favorevole sulla deliberazione adottata dal Consiglio Comunale del Comune di Carrara per l'operazione straordinaria finalizzata alla scissione parziale proporzionale del ramo di azienda igiene urbana a favore di costituenda società Beneficiaria oppure che non si formi sulla medesima deliberazione il cosiddetto silenzio-assenso di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016. In caso di parere negativo a parzialmente favorevole, l'assemblea si riunirà onde valutare l'opportunità o meno di confermare la delibera di scissione provvedendo con motivazione analitica ai sensi dell'art. 5, comma 4 del D.Lgs 175/2016"*.

L'atto deliberativo trasmesso si colloca proprio nell'intermezzo tra la fase di decisione pubblicistica e quella di attuazione privatistica. Il deposito del progetto di scissione e la successiva approvazione dello stesso da parte dell'Assemblea straordinaria non precludono l'esercizio della funzione *ex art. 5, c. 4, T.U.S.P.* sull'atto deliberativo n. 82 del 2024, in quanto l'effettiva costituzione di RetiAmbiente Carrara s.r.l. avrà luogo solo con la stipula dell'atto pubblico di scissione, decorso il termine di sessanta giorni dall'iscrizione della deliberazione dell'Assemblea straordinaria del 31/10/2024 *ex artt. 2506-ter, ultimo comma, c.c. e 2501-bis c.c.* La stipula dell'atto, peraltro, è ulteriormente inibita dalla condizione sospensiva, relativamente agli esiti del parere *ex art. 5 T.U.S.P.* (o al decorso del termine di 60 giorni per la resa del parere), cui è sottoposta la delibera dell'assemblea straordinaria del 31/10/2024 (cfr. Verbale del 31/10/2024, Rep. N. 50.113, Racc. N. 20.105).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il concreto assetto negoziale, prima del perfezionamento della scissione, è tale da assicurare l'effettivo utile esercizio del controllo da parte di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, deliberazione n. 8/2024/PASP). Resta naturalmente fermo che quest'ultimo investe l'atto deliberativo consiliare n. 82 del 2024, limitatamente alla costituzione di RetiAmbiente Carrara S.r.l.

e per i parametri indicati dal legislatore; in tale prospettiva la documentazione trasmessa a corredo dell'atto deliberativo, relativa alla complessiva operazione di scissione, viene presa in considerazione in questa sede per quanto di rilievo ai fini della valutazione di cui all'art. 5 TUSP nei limiti sopra indicati.

2.5. Fuoriescono, invece, dall'oggetto della presente pronuncia le future operazioni prospettate dal Comune: *i)* di aumento di capitale della costituenda società beneficiaria, con sottoscrizione dello stesso, da parte del Comune, mediante conferimento di tutte le azioni detenute dall'Amministrazione comunale in Cermec S.p.A. (punto 14, parte deliberativa dell'atto consiliare n. 82 del 2024); *ii)* il successivo conferimento della costituenda NewCo in RetiAmbiente S.p.A. (punto 15, parte deliberativa dell'atto consiliare n. 82 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 programmatica, 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. 244/PASP/2022, n. 245/PASP/2022, 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, entrambe le due future operazioni, prefigurate nell'atto deliberativo, non possono, allo stato degli atti, essere sottoposte al vaglio di questa Corte, in ragione del relativo carattere programmatico.

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, 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 7 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, in linea con quanto richiesto dal T.U.S.P. (art. 7) e dal D. Lgs. n. 267/2000 (d'ora in poi, anche, TUEL).

Lo schema di Statuto di RetiAmbiente Carrara s.r.l. – approvato dalla deliberazione n. 82/2024 (all. A) - non contiene alcuni degli elementi indicati all'art. 2463 c.c. e, segnatamente: *i)* ammontare del

capitale sottoscritto e di quello versato (art. 2463, comma 1, n. 4); ii) conferimenti di ciascun socio, con indicazione del valore attribuito ai crediti e ai beni conferiti in natura (art. 2463, comma 1, n. 5); iii) quota di partecipazione di ciascun socio (art. 2463, comma 1, n. 6); iv) importo globale, almeno approssimativo, delle spese per la costituzione poste a carico della società (art. 2463, comma 1, n. 9). Occorre tuttavia considerare che la NewCo ha un unico socio (i.e., comune di Carrara) e che l'atto trasmesso è soltanto una bozza di Statuto; sicché, appare ragionevole ritenere che tali elementi saranno integrati in sede di redazione del documento definitivo. Ciò troverebbe conferma anche nell'atto consiliare n. 82/2024, nella parte in cui viene deliberato: i) *“di dare mandato alla Sindaca pro tempore (o suo delegato) di prendere parte ed esprimere voto favorevole, nei limiti di cui al presente atto, all'Assemblea straordinaria di Nausicaa S.p.a. in cui verrà deliberata l'operazione di scissione parziale proporzionale del ramo d'azienda igiene urbana in favore di costituenda società beneficiaria a responsabilità limitata unipersonale (omissis) altresì autorizzando sin d'ora la stessa Sindaca a procedere anche in caso di modifiche non sostanziali agli atti menzionati apportate in sede di Assemblea o di atto pubblico conseguente (omissis)”* (così, punto 12, del deliberato); ii) *“ (omissis) di prendere atto e di approvare che in sede di costituzione della nuova società Beneficiaria di cui sopra, il Notaio rogante incaricato potrà richiedere eventuali modifiche non sostanziali, necessarie per assicurare la piena compatibilità delle clausole statutarie alla normativa vigente al momento della costituzione (omissis)”* (così, punto 13 del deliberato).

Nello schema di Statuto sono contemplate specifiche disposizioni atte a caratterizzare la società come organismo a totale controllo pubblico (artt. 1 e 6) ed *in house* rispetto agli affidamenti dei soci (art. 30). In ordine alla *“Disciplina delle morosità dei soci nei conferimenti”* (art. 8), si segnala un erroneo richiamo alla disciplina applicabile, laddove viene invocata la disciplina prevista per la società azionaria (art. 2344 c.c.), in luogo di quella dettata per le società a responsabilità limitata (art. 2466 c.c.), come la NewCo.

La deliberazione n. 82 del 2024 è stata pubblicata sulla sezione *“Amministrazione trasparente”* e sull'Albo pretorio del portale istituzionale del Comune.

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

3.1. In ordine al primo profilo, va rammentato 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”*. 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 dello specifico intervento pubblico. 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 sono stabilite, a volte, 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 del 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. pag. 7).

Tanto premesso, la deliberazione n. 82/2024 dà atto che *"che sulla proposta di deliberazione è stata effettuata la dovuta consultazione pubblica, con esito positivo, in data 05/09/2024 preceduta dalla pubblicazione all'Albo Pretorio di apposito Avviso pubblico e che non sono pervenuti contributi e proposte da parte dei cittadini entro il termine indicato"* (così, punto 9, deliberato). Più diffusamente, nella parte narrativa della deliberazione all'esame, viene dato conto *"che: - lo schema del presente atto deliberativo è stato sottoposto ad apposita consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. 175/2016; - la suddetta consultazione pubblica si è svolta - in seguito a pubblicazione di Avviso pubblico (all'albo pretorio del Comune) per 31 giorni consecutivi - in data 05/09/2024, con la presenza del Dott. omissis, secondo le seguenti modalità: - Intervento introduttivo della sindaca di Carrara, omissis; - Illustrazione del procedimento da parte del presidente della società Nausicaa S.p.A., omissis; - Interventi e domande da parte dei cittadini intervenuti; - Raccolta dei contributi e proposte dei cittadini, da presentarsi entro le ore 13 del giorno 20/09/2024"* (così, deliberazione n. 82/2024, p. 10). Nella deliberazione veniva anche richiamata *"... la Relazione finale del 23/09/2024, con la quale il Garante dell'Informazione e della Partecipazione del Comune di Carrara omissis, dà atto dell'esito positivo della suddetta consultazione pubblica precisando che "non sono pervenuti contributi e proposte da parte dei cittadini entro il termine indicato (ore 13.00 del 20 settembre 2024)"* (così deliberazione n. 82/2024, p. 10).

In sede istruttoria, il Magistrato istruttore acquisiva agli atti la *"Relazione finale del 23/09/2024"* richiamata nella deliberazione n. 82 del 2024 (prot. n. 6147/2024). Dall'esame della stessa, è stato possibile ricostruire dettagliatamente le varie fasi della consultazione e gli esiti della stessa.

Ciò posto e tenuto conto che le modalità attraverso le quali la consultazione pubblica deve avvenire sono rimesse all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti, il Collegio ritiene che il Comune abbia assolto all'onere previsto dall'art. 5, comma 2, T.U.S.P. (2° parte).

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”.

Sul punto, nella parte narrativa della deliberazione consiliare n. 82 del 2024, è precisato che quest’ultimo “ *non costituisce ommissis violazione delle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), trattandosi di atto necessario in virtù tanto della normativa statale, che di quella regionale sopra richiamate e quindi in particolare di quanto disposto dalla la legge regionale Toscana 28 dicembre 2011 n. 69, artt. 30 e seguenti di quanto conseguentemente previsto dallo Statuto di Retiambiente S.p.a e del contratto di servizi sopra richiamato*” (cfr. deliberazione del Consiglio comunale n. 82 del 2024, p 10).

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 rappresentare esclusivamente l’assenza di un’adeguata motivazione, sia nella deliberazione n. 82 del 2024 che negli allegati ivi richiamati.

Sul punto, il Collegio ricorda che 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 e n. 25/2024/PASP).

4. Profili sostanziali

L’art. 7, comma 2, T.U.S.P. prevede che “*L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1*”; quest’ultimo recita “*l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*”.

Tanto precisato in merito al disposto normativo, il Collegio procede, nei successivi capoversi, all’esame dell’atto deliberativo n. 82/2024 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.

Ai sensi dell’art. 5, comma 1, l’atto deliberativo di costituzione di una società ovvero di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art.

4, 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; 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. Nell'ambito di tali disposizioni è utile richiamare, ai presenti fini, le seguenti previsioni: art. 4, comma 7 (*“Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente (omissis) la produzione di energia da fonti rinnovabili”*); art. 4, comma 8 (*“È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. E' inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche”*); art. 4-bis (*Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto”*).

Nel delineato quadro normativo 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 istituzionale ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., nell'atto deliberativo n. 82 del 2024 l'onere motivazionale è dato dall'Ente 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.

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 qualifica espressamente la gestione dei rifiuti come *"attività di pubblico interesse"* (art. 177, comma 2), 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). 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).

Come ampiamente descritto nella parte *"premesse in fatto"* (v. *supra* pt. 2 e ss.), l'organizzazione e la gestione dei rifiuti urbani figurano fra le funzioni fondamentali intestate ai Comuni, da esercitarsi - per evitare un'eccessiva frammentazione e conseguire una scala di operatività ottimale - attraverso gli enti di governo degli ATO (cfr. art. 3-bis d.l. n. 138 del 2011).

Tali funzioni sono pacificamente ricondotte dalla giurisprudenza nell'alveo dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete; esse, pertanto, rientrano nella finalità di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), T.U.S.P.

Come detto, l'atto deliberativo n. 82 del 2024 non dà diffusamente conto del profilo motivazionale attinente al rispetto del c.d. principio della funzionalizzazione, limitandosi a richiamare la disciplina applicabile, a livello nazionale (d. lgs. n. 152/2006, d. lgs. n. 201/2022) e regionale (l.r. n. 69/2011).

Ciononostante, la pacifica riconduzione del ridetto servizio nel novero dei servizi di interesse generale consente, nel caso specifico, di superare le suddette carenze motivazionali dell'atto deliberativo.

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. Dalla disamina dell'atto deliberativo in discorso, in particolare, emerge in maniera nitida come l'operazione deliberata appaia funzionale a consentire, secondo la prospettazione dell'Ente, il successivo conferimento della *NewCo* in Retiambiente S.p.A., gestore unico dell'ATO Toscana Costa, in ottemperanza al processo aggregativo condiviso con l'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani dell'ATO Toscana Costa e con lo stesso gestore unico (*v. supra "preMESSO in fatto, pt. 2 e ss).*

Tanto premesso, nel caso di specie, l'Ente ha condotto l'intera valutazione assumendo a parametro di analisi, in misura prevalente, l'intera operazione di aggregazione nella gestione del servizio rifiuti urbani, piuttosto che la singola vicenda societaria.

Più in dettaglio, nella parte motiva dell'atto deliberativo, dopo aver dato conto del percorso aggregativo intrapreso a livello regionale e comunale, è precisato "(omissis) *in ossequio a quanto previsto dall'art. 4 del Dlgs 175/2016 e quindi, per quel che attiene al profilo afferente alla necessità dell'operazione per il perseguimento delle finalità istituzionali, non può che rimarcarsi il fatto che tale operazione si rende necessaria onde dare puntuale esecuzione alle prescrizioni di legge di cui gli artt. 33 e ss. della legge regionale Toscana n. 69/2011, e pertanto, la costituzione della Newco, previa scissione del ramo d'azienda I.U. da Nausicaa S.p.a. costituisce lo strumento necessario onde creare il soggetto giuridico funzionale a costituire la SOL che confluirà in Reti Ambiente S.p.a. nel rispetto di quanto previsto all'art. 3 dello statuto di RetiAmbiente S.p.a. omissis;*" (così, atto consiliare n. 82 del 2024, pag. 8).

4.1.2.2. Nella parte narrativa dell'atto consiliare l'obbligo motivazionale sull'indispensabilità del modulo organizzativo optato viene realizzato attraverso diversi richiami ad altri atti esterni.

Ciò posto, è d'uopo rammentare che il Comune di Carrara risulta già socio di RetiAmbiente S.p.A. Pertanto, l'Ente, in tale qualità, avrebbe ben potuto conferire al gestore unico il ramo "rifiuti urbani" di Nausicaa S.p.A., senza la necessità di costituire un ulteriore "veicolo societario" (la *NewCo*).

Del resto, tale circostanza pare emergere anche dalla documentazione versata nel fascicolo istruttorio. Più in dettaglio, nel ventaglio di opzioni operative prospettate dal Comune figuravano

inizialmente *“il conferimento di tutta/di una parte (rappresentativa del ramo aziendale avente ad oggetto il servizio di raccolta e igiene) della quota azionaria di Nausicaa S.p.a., in RetiAmbiente S.p.a., ovvero ... altra operazione societaria comunque volta a contemperare l'esigenza del mantenimento in essere dell'attuale struttura multiservizio con la titolarità e responsabilità del servizio di cui sopra in capo a RetiAmbiente S.p.a., purché ciò sia consentito dalla normativa vigente”* (così, delibera dell'Assemblea dell'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - Ambito Territoriale Ottimale “Toscana Costa” n. 28 del 07.12.2022, p. 3 e Determina n. 29 del 23.06.2020 del Direttore Generale dell'Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti Ambito Territoriale Ottimale “Toscana Costa”, allegata alla delibera n. 12 del 2020 della medesima Autorità, p. 12).

Nella stessa parte narrativa della deliberazione consiliare n. 82 del 2024 viene, inoltre, dato conto che il Comune di Carrara, il Comune di Massa, RetiAmbiente S.p.A. e ATO Toscana Costa, con Atto di Intenti stipulato in data 21/11/2023, avevano *“formalizzato la volontà di conferire in forma integrata e sotto forma di un unico soggetto aziendale, a RetiAmbiente S.p.A., la gestione dell'intero compendio delle attività del ciclo dei rifiuti urbani nei rispettivi territori ora frammentate in Nausicaa S.p.A., ASMIU Srl (per il Comune di Massa) e Cermec S.p.A.”* (così, atto deliberativo n. 82 del 2024, p. 6; cfr. anche delibera dell'Assemblea dell'Autorità, n. 14 del 25/10/2023, p. 6).

Nella deliberazione consiliare *de quo* viene, altresì, espressamente richiamata la nota di indirizzo del 13 giugno 2024, prot. 0048094 (acquisita al fascicolo istruttorio), con cui il Comune di Carrara ha rappresentato le tre tappe della “nuova” proposta di aggregazione, ossia: i) separazione del ramo d'azienda igiene urbana facente capo a Nausicaa S.p.A., mediante scissione a favore di costituenda Società Beneficiaria; ii) aumento di capitale della costituenda Società Beneficiaria mediante conferimento di tutte le azioni detenute dal Comune in Cermec S.p.A.; iii) conferimento della costituenda Società Beneficiaria in RetiAmbiente S.p.A. Nella predetta nota, l'Amministrazione comunale ha, peraltro, avuto cura di precisare che *“proprio per giustificare la costituzione di una nuova società laddove avrebbe potuto fungere da ente traghettatore la società CERMEC S.p.a., si insisterà sulla opportunità, per il Comune, di avere una SOL che riguardi il Comune stesso in continuità con tutta la gestione precedente, laddove CERMEC S.p.A. avrebbe creato un problema organizzativo posto che CERMEC S.p.a. è di proprietà anche del Comune di Massa per una quota oltre il 49%”*.

In continuità con quanto espresso nella nota del 13 giugno 2024, nell'atto deliberativo viene ribadita la necessità di *“dare puntuale esecuzione alle prescrizioni di legge di cui agli artt. 33 e ss. della legge regionale Toscana n. 69/2011, e pertanto, la costituzione della Newco, previa scissione del ramo d'azienda IU da Nausicaa S.p.a. costituisce lo strumento necessario onde creare il soggetto giuridico funzionale a costituire la SOL che confluirà in RetiAmbiente S.p.a.”* (cfr. delibera n. 82/2024, p. 8).

4.1.2.3. In conclusione, dall'esame dell'intera documentazione acquisita al fascicolo istruttorio, emerge come il Comune, nel corso del tempo, avesse preso in esame altri strumenti giuridici al fine

di pervenire al conferimento a RetiAmbiente S.p.A. del ramo “*rifiuti urbani*” di Nausicaa S.p.A., per ottemperare alle prescrizioni legislative e dell’Assemblea dell’ATO Toscana Costa.

Ciononostante, l’attuale soluzione organizzativa, deliberata nell’atto consiliare, secondo quanto emerge dagli atti, appare una scelta sostanzialmente “obbligata” per l’Amministrazione comunale. Il modello di *governance* alla base dell’affidamento della gestione del servizio *de quo* è imperniato su una struttura societaria che prevede una capogruppo operativa industriale (Retiambiente S.p.A.) e più Società Operative Locali (SOL), anch’esse “*in house*” e controllate dalla capogruppo. A Retiambiente S.p.A. spettano le funzioni tipiche di una *holding* operativa (gestione degli impianti, pianificazione strategica, finanza, politiche del personale, ICT, ecc.), mentre le SOL gestiscono i servizi di igiene urbana e di raccolta dei rifiuti.”(così, allegato 6 alla delibera assembleare ATO n. 12 del 2020, p. 10, acquisita d’ufficio sul portale istituzionale dell’Autorità).

Tanto precisato, è d’uopo rammentare che, essendo Nausicaa S.p.A. una società multiservizi, la gestione dei rifiuti urbani non ne costituisce l’oggetto sociale esclusivo e non assorbe la totalità dei mezzi produttivi aziendali; la partecipazione diretta al capitale di rischio in RetiAmbiente S.p.A. mediante conferimento del ramo di azienda deputato allo svolgimento della gestione dei rifiuti urbani, detenuto dal Comune in Nausicaa S.p.A., si sarebbe dunque posto come non “pienamente armonizzato” con l’assetto organizzativo del gestore unico, che, come detto, opera attraverso le SOL. In tale contesto, dunque, la realizzazione dell’obiettivo finale, nella prospettiva dell’Ente, richiedeva necessariamente il passaggio attraverso l’operazione di scissione parziale propria, con costituzione di una nuova società; solo questa, infatti, nella ricostruzione emersa in atti, avrebbe garantito al Comune di Carrara di “*creare il soggetto giuridico funzionale a costituire la SOL che confluirà in Retiambiente S.p.a.*” (così, atto consiliare n. 82 del 2024, p. 8) al fine di garantire la piena continuità territoriale sul territorio comunale. Peraltro, come evidenziato dall’Amministrazione comunale, nella nota di indirizzo più sopra citata, la scelta di costituire la *NewCo* si imponeva anche in ragione della impossibilità di conferire il ramo di azienda rifiuti urbani alla società CERMEC S.p.a., di cui il Comune è già socio; ciò in quanto tale ultima società, essendo partecipata anche dal Comune di Massa non avrebbe potuto “*fungere da ente traghettatore*” (cfr. nota di indirizzo prot. n. 48098/2024, acquisito al protocollo della Sezione n. 6147/2024).

Alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, può ritenersi tendenzialmente assolto l’onere motivazionale relativo al profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre forme organizzative per il conseguimento della *mission* istituzionale.

Sul punto, il Collegio rammenta, in linea generale, che la dimostrazione dell’indispensabilità della costituzione societaria riveste un ruolo centrale nel quadro dei profili di motivazione che l’atto deliberativo deve autonomamente assicurare. Nel caso di specie, la verifica in ordine alla sussistenza

del requisito dell'indispensabilità dello strumento societario è stata possibile per questa Corte solo a seguito di una attività istruttoria reiterata, volta, da un lato, ad acquisire copia dei documenti citati per estratto nell'atto deliberativo, e, dall'altro, a ricostruire il percorso di aggregazione della gestione dei rifiuti sul territorio dell'ATO, più volte evocato nell'atto deliberativo e posto alla base dell'operazione societaria in esame.

Da ultimo, come già osservato (v. *supra* punto 2.3 parte “*preMESSO in fatto*”), preme rammentare che il Comune già detiene una partecipazione in società che svolgono servizi analoghi (i.e., RetiAmbiente S.p.A. e CERMEC s.p.a.; pertanto, l'operazione di costituzione è, in via generale, ammissibile ex art. 4 e 20 TUSP nei limiti in cui la NewCo rappresenti un passaggio transitorio, essendo la stessa destinata a confluire in RetiAmbiente S.p.A.

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. 82 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'adequazione 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'adequazione, 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) il *Business Plan*, redatto al fine di verificare la fattibilità dell'operazione; ii) la Relazione redatta in data 28/6/2024, che fornisce una stima del Patrimonio netto contabile del Ramo d'Azienda Igiene Urbana di Nausicaa S.p.A. - determinato ai sensi dell'art. 2343-ter c.c. - sulla base dei valori al 31 dicembre 2023 e previa verifica degli altri metodi di valutazione ivi illustrati; iii) la relazione di asseverazione del Piano Economico Finanziario a supporto del progetto di scissione societario di Nausicaa S.p.A. con conseguente costituzione di *NewCo Srl*, ex art. 14, c. 4, d.lgs. n. 201 del 2022.

Tali atti figurano, *inter alia*, quali allegati al Progetto di scissione, trasmesso al Comune in data 1 luglio 2024, e sono stati approvati da quest'ultimo con la deliberazione n. 82 del 2024, unitamente al progetto di scissione parziale.

I predetti documenti sono stati poi trasmessi a questa Corte, fatta eccezione per il *business plan* e la relativa relazione di asseverazione, acquisiti successivamente al fascicolo istruttorio (*prot. n. 6081/2024*).

Il *business plan* si compone di sei parti; esso muove da un *focus* sulla società Nausicaa S.p.A. (descrizione dell'oggetto sociale, informazioni sintetiche di contesto con riguardo al fatturato e al numero di dipendenti, analisi dei singoli servizi gestiti dalla società), per poi passare a tratteggiare la complessiva operazione di aggregazione, soffermandosi sui primi due *step* (ossia, scissione parziale di Nausicaa S.p.A. con costituzione della società beneficiaria "RetiAmbiente Carrara S.r.l." (anche NewCo s.r.l.) e successivo aumento di capitale di quest'ultima, da sottoscrivere con conferimento della partecipazione posseduta dal Comune di Carrara in Cermec S.p.A.). Successivamente vengono delineati gli effetti della scissione su Nausicaa S.p.A. e sulla società beneficiaria neo costituita. Particolare attenzione è altresì dedicata al cd. consolidamento dei costi, ossia all'analisi degli effetti economici che si verranno a determinare a partire dal 2025, dopo il perfezionamento dell'operazione, raffrontando la situazione economica ante scissione di Nausicaa S.p.A. con quella *post* scissione delle due società.

A seguito di un primo esame sull'assolvimento dell'onere motivazionale sui parametri economici è emersa la necessità di acquisire specifici chiarimenti su alcune voci del *Business Plan*, cui l'Amministrazione comunale ha fornito tempestivamente riscontro (*note prot. n. 7543/2024 e 7859/2024*).

4.2.1.5. Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'avvenuta redazione del *Business Plan* (di seguito, anche, BP) che, in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, fornisce gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria che si intende eseguire.

Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione di scissione societaria che darà vita alla NewCo (RetiAmbiente Carrara s.r.l.), destinata alla gestione del ramo igiene urbana di Nausicaa S.p.A., il *Business Plan* espone, su un orizzonte temporale che si estende fino al 2028, conti economici, stati patrimoniali (seppur in versione sintetica), rendiconti finanziari e indicatori di sostenibilità economico finanziaria della società beneficiaria e di Nausicaa S.p.A. post operazione di scissione. Le valutazioni si limitano "alle dinamiche della scissione e, quindi, senza introdurre le problematiche conseguenti al conferimento della partecipazione in Cermec S.p.A. posseduta da Comune di Carrara" (così, *business plan*, pag. 33).

Il piano economico e finanziario (conti economici, stati patrimoniali, rendiconti finanziari ed indicatori di sostenibilità economico finanziaria) risulta asseverato e reca un giudizio di “coerenza” nel suo complesso (cfr. relazione di asseverazione, pag. 2).

L’operazione di scissione, secondo quanto emerge dal BP, dovrebbe concludersi nel 2024. Tuttavia, non essendo *“al momento, definibile la data precisa”*, al fine di fornire quante più informazioni possibili *“per una migliore comprensione dell’operazione prospettata”*, nel BP è stato *“ritenuto opportuno sviluppare i conti economici e patrimoniali della beneficiaria NewCo SRL e della scissa Nausicaa S.p.A., ipotizzando che l’operazione si concluda al 31.12.24. In tale ottica sono stati sviluppati, autonomamente, i conti economici e gli stati patrimoniali delle due società a partire dal 01.01.25 e quindi, al 31.12.25, verranno rappresentati i dati delle due completamente autonome”* (così, *business plan*, pag. 33). Per il 2024, invece, sono stati sviluppati un unico conto economico e un unico stato patrimoniale; è stato, inoltre, elaborato anche un conto economico che evidenzia i risultati attesi del ramo igiene urbana. Tale documento ha solo scopo informativo e non ha dato origine ad un separato stato patrimoniale; esso, tuttavia, costituisce un utile parametro di confronto con il Budget economico 2025-2028 della società beneficiaria.

4.2.1.6. Il Budget economico di RetiAmbiente Carrara s.r.l. appare in utile nell’intero periodo di osservazione (2025-2028). Stabile l’incidenza dell’Ebitda sul fatturato. In crescita il rapporto tra Ebitda e oneri finanziari, per effetto della riduzione di questi ultimi. Difatti, gli oneri finanziari seguono nel conto economico di RetiAmbiente Carrara s.r.l. e di Nausicaa S.p.A. dinamiche dovute prevalentemente agli interessi passivi su due mutui, di cui uno erogato nel 2024 per l’acquisto della nuova sede di Nausicaa S.p.A. e l’altro destinato a finanziare la nuova sede operativa del ramo rifiuti, da erogare a stati di avanzamento. Per l’esercizio 2024, *“l’importo derivante dalla sede di Nausicaa è stato imputato al servizio IU nella percentuale del 49%, in considerazione dell’unitarietà aziendale”*, mentre *“gli interessi relativi al mutuo da erogare sono stati imputati per intero al ramo IU”*. A decorrere dall’esercizio 2025, *“gli interessi passivi su questi ultimi mutui saranno ad esclusivo carico della società Nausicaa spa”* fino al momento del possibile rimborso, *“mentre a carico della NewCo Srl risulteranno solo gli interessi passivi”* correlati ai mutui trasferiti in sede di scissione e all’eventuale utilizzo degli affidamenti bancari concessi (così, *business plan*, pag. 31).

A ulteriore integrazione dell’onere motivazionale sulla sostenibilità dell’operazione, la parte narrativa dell’atto deliberato n. 82 del 2024 contiene specifiche precisazioni sulle modalità impiegate per *“abbattere i costi di una possibile duplicazione del personale che astrattamente sarebbe potuta conseguire dalla creazione di un nuovo soggetto giuridico interamente partecipato dall’Amministrazione”*. Tale obiettivo è perseguito attraverso la stipula di contratti di servizio di durata triennale reciproci e di egual valore tra RetiAmbiente Carrara s.r.l. e Nausicaa S.p.A. post scissione. Tali contratti avranno ad oggetto le prestazioni che Nausicaa S.p.A. potrà fornire alla NewCo e viceversa, rispettivamente con il personale che verrà ripartito tra le due realtà in esito all’operazione straordinaria.

Inoltre, sempre al fine di contenere i costi della gestione separati delle due società, l'Ente prevede la nomina, in capo a RetiAmbiente Carrara s.r.l., *"di un amministratore unico e di un sindaco cui verrà attribuita anche la revisione legale"* (così, delibera consiliare n. 82 del 2024, pag. 7). Il compenso degli organi sociali è *"l'unica posta per la quale si prevede la duplicazione dei costi"* (cfr. *business plan*, pag. 32); tuttavia, è d'uopo rammentare come la presenza di tali organi sia strettamente connessa alla struttura corporativa propria delle società di capitali. Nonostante lo Statuto consenta, in linea astratta, la possibilità di ricorrere a organi - di controllo e di amministrazione - collegiali, si richiama l'importanza di operare una fedele applicazione dell'art. 11 T.U.S.P., in continuità con quanto già enunciato nella parte narrativa del deliberato consiliare.

4.2.1.7. Il Rendiconto finanziario 2026-2028 di RetiAmbiente Carrara s.r.l. rappresenta flussi di cassa positivi di importo rilevante a garanzia della copertura degli investimenti. Sul punto, in sede istruttoria, l'Ente ha confermato che *"nella Perizia asseverata, in particolare nei prospetti patrimoniali e finanziari della NewCo Srl non risultano previsioni di investimenti nel periodo 2026-2028, in quanto si è ritenuto di lasciare ai vertici societari della NewCo stessa la scelta di definire l'ammontare degli stessi, garantendo tuttavia un ammontare di risorse finanziarie disponibili per il relativo finanziamento, che risulta essere per il 2026 pari a euro omissis, per il 2027 euro omissis, e per il 2028 euro omissis, come risulta dal Rendiconto finanziario del periodo interessato"* (così, nota prot. n. 7859/2024).

4.2.1.8. Il Collegio rileva che, in linea con quanto richiesto dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella richiamata pronuncia nomofilattica, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* risultano accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali. In particolare, nel *business plan* si è provveduto a simulare *"l'effetto degli indicatori di sostenibilità dei debiti finanziari e precisamente"* gli indicatori economici, patrimoniali-finanziari e d'allarme, previsti dal Codice della crisi d'impresa.

L'analisi condotta nel piano economico-finanziario ha evidenziato che *"le dinamiche finanziarie prospettiche (omissis) consentano di osservare come la gestione prospettica della società appaia tale da non far emergere, nell'arco temporale di sviluppo del piano, le fattispecie previste dal citato art. 3, comma IV, del Codice della crisi d'impresa"* (così, *business plan*, pag. 41).

Sebbene la presente pronuncia non si estenda anche alla futura operazione (v. *supra* pt. 2.5), prospettata dal Comune, di aumento di capitale della costituenda società beneficiaria e relativa sottoscrizione mediante conferimento di tutte le azioni detenute dall'Amministrazione comunale in Cermec S.p.A., questa Corte intende richiamare l'attenzione sulla circostanza che tale ultima società, secondo i dati acquisiti tramite il portale Infocamere, ha registrato una perdita di -2.287.348 euro nel 2022 e di -337.866 euro nel 2023 e, per quanto noto, attualmente è sottoposta a procedura di concordato preventivo. Pertanto, l'Amministrazione dovrà assumere ogni iniziativa tesa a evitare che l'eventuale compimento della predetta fase "due" dell'operazione possa dispiegare effetti

pregiudizievoli sulla tenuta economico-finanziaria di RetiAmbiente Carrara S.p.A. e, a cascata, compromettere il percorso di convergenza nel processo di aggregazione. Tali profili, come già precisato, non possono essere oggetto di scrutinio nella presente pronuncia per le motivazioni su espresse (v. *supra* pt. 2.5).

Tanto premesso, avuto riguardo all'articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, il Collegio ritiene che possa ritenersi assolto l'obbligo motivazionale circa la sostenibilità finanziaria oggettiva di RetiAmbiente Carrara S.p.A.

Nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva nel tempo e a tutela degli equilibri di bilancio della finanza comunale, l'Ente rimane tenuto a monitorare l'evoluzione della situazione economico-finanziaria di RetiAmbiente Carrara S.p.A. nel successivo processo di aggregazione, avendo particolare riguardo all'impatto derivante dall'ingresso nel capitale sociale di quest'ultima della partecipazione detenuta dallo stesso Comune in CERMEC S.p.A., in ragione delle perdite da quest'ultima registrate nel corso degli ultimi anni.

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.

Nel caso di specie, come rappresentato dal Comune, l'operazione non risulta produrre esborsi diretti ed immediati a carico del bilancio dell'ente. Difatti, l'atto deliberativo n. 82 del 2024 dà atto che *"la Scissione Parziale non comporterà ulteriori oneri finanziari sul bilancio del Comune"* (delibera n. 82 del 2024, p. 9).

Appare, tuttavia, utile rilevare come, in una prospettiva più ampia, non sia possibile escludere del tutto effetti finanziari per l'Ente dovuti all'applicazione dell'art. 10 dello Statuto *"I soci, in conformità alle norme di legge in vigore, potranno effettuare finanziamenti alla società che, salvo diverse pattuizioni saranno considerati improduttivi di interessi"*. Tale profilo non è stato attenzionato dall'Ente in sede di adozione dell'atto deliberativo in esame.

L'estrema ampiezza della formulazione impiegata non consente di comprendere appieno il ruolo dei soci nell'erogazione di finanziamenti a favore della società, e, conseguentemente, di apprezzarne gli eventuali impatti sulla finanza degli enti soci. Con deliberazione n. 53/2024/PRSP questa Corte – sempre in ordine ai rapporti economico-finanziari tra l'ente e una sua partecipata – ha diffusamente illustrato i principi che devono informare i rapporti tra socio pubblico e società partecipata.

Al riguardo, è stato osservato che nelle società pubbliche il principio di autonomia patrimoniale perfetta e il divieto di soccorso finanziario sono tra loro connessi, in quanto funzionali a preservare la sostenibilità nel tempo della scelta organizzativa operata, precludendo "ricadute" gestionali negative degli organismi partecipati sui bilanci degli enti soci e, per l'effetto, tutelando, anche in

chiave prospettica, gli equilibri di finanza pubblica. In altri termini, nel concludere un contratto con un organismo partecipato avente la forma giuridica di società di capitali, ogni contraente non può non essere consapevole che la società risponderà dei propri debiti secondo le regole ordinarie del codice civile, e dunque entro i limiti del proprio patrimonio sociale, senza poter contare, in linea di principio, sul soccorso finanziario da parte dell'ente partecipante (così, Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 2023).

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.

Con riferimento alla convenienza economica, l'Ente nell'atto deliberativo *de quo* n. 82 del 2024 rappresenta che *"la Scissione Parziale omissis contribuirà a realizzare un modello di gestione delle partecipazioni comunale maggiormente efficiente ed in linea con le prescrizioni normative, anche regionali, in tema di servizio di gestione integrato di rifiuti"* (così, atto deliberativo n. 82 del 2024, p. 9).

Per quel che attiene al *"profilo di economicità della scissione, da intendersi quale convenienza economica dell'operazione, si rimarca, in primo luogo che, in difetto, troverebbe applicazione l'art. 200 del d.lgs. 152/2006, il quale, onde dare effettiva attuazione alle previsioni di cui ai precedenti artt. 19 testualmente dispone che "Le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni", il che attribuisce carattere vincolato a tale scelta; in secondo luogo, venendo al merito dell'operazione, si evidenzia che la struttura della Holding tramite Sol [omissis] permetterà di conseguire i vantaggi previsti nel Piano Industriale di Reti ambiente, che si concretano, in generale, in un decremento di*

costi e nello specifico, in un efficientamento delle voci afferenti ai costi amministrativi, ai costi di manutenzione ed acquisto/noleggio attrezzature e mezzi, ai costi operativi dei “servizi” per effetto di una ottimizzazione dei percorsi e dei mezzi; ai costi operativi degli “impianti” per effetto di una ottimizzazione nella gestione dei flussi e dei trasporti e dei trattamenti; ai costi operativi per effetto di una maggiore efficienza nella gestione del personale” (così, atto deliberativo n. 82 del 2024, p. 9), richiamando sul punto il piano industriale di RetiAmbiente S.p.A., paragrafo 2.13.3.

Per quanto attiene, infine, al profilo dell’efficacia dell’operazione, nell’atto deliberativo consiliare n. 82 del 2024 l’Ente rappresenta che *“tale operazione, da un lato, è conforme alle condizioni necessarie per perseguire prospettive di sviluppo idonee a soddisfare in maniera sempre più efficace i bisogni della popolazione e del territorio ove viene svolto il servizio, grazie anche alla possibilità di sviluppare sinergie con le altre “Sol” di RetiAmbiente S.p.A., così da contenere ulteriormente i costi, efficientare il servizio e, migliorare gli standard di qualità raggiunti oggi da igiene urbana; dall’altro permette una migliore razionalizzazione delle partecipazioni detenute dal Comune in società che gestiscono rilevanti servizi pubblici di interesse generale; ciò in particolare si evidenzia anche con espresso riguardo al fatto che nella “Sol” confluirà anche la partecipazione detenuta in Cermec S.p.a”* (così, atto deliberativo n. 82 del 2024, p. 8).

5. Valutazioni conclusive della Corte dei conti.

5.1. In via preliminare, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, questa Corte ritiene che l’atto deliberativo di autorizzazione dell’operazione di scissione parziale propria, limitatamente agli effetti di costituzione della società beneficiaria, rientri nel perimetro di cognizione demandato a questa Corte ex art. 5 TUSP, determinando l’acquisto *ex novo*, da parte del Comune, della qualifica di socio nella nuova realtà societaria.

Pertanto, avuto riguardo alle tre fasi in cui si articola l’operazione di scissione, il deposito del progetto di scissione e la successiva approvazione dello stesso da parte dell’Assemblea straordinaria non precludono l’esercizio della funzione ex art. 5, c. 4, TUSP sull’atto deliberativo n. 82 del 2024, in quanto l’effettiva costituzione di RetiAmbiente Carrara s.r.l. avrà luogo solo con la stipula dell’atto pubblico di scissione, decorso il termine di sessanta giorni dall’iscrizione della deliberazione dell’Assemblea straordinaria del 31/10/2024 ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 2506-ter, ultimo comma, c.c. e 2501-bis c.c. La stipula di tale atto, inoltre, è ulteriormente inibita dalla condizione sospensiva, relativamente agli esiti del parere ex art. 5 T.U.S.P. (o al decorso del termine di 60 giorni per la resa del parere), cui è sottoposta la delibera dell’assemblea straordinaria del 31/10/2024 (v. *supra* pt. 2).

Pertanto, il concreto assetto negoziale, prima del perfezionamento della scissione, è tale da assicurare l’effettivo utile esercizio del controllo da parte di questa Corte, in quanto l’atto deliberativo trasmesso si colloca proprio nell’intermezzo tra la fase di decisione pubblicistica e quella di

attuazione privatistica, in linea con il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/QMIG/2022/SSRRCO.

5.1.1. Fuoriescono, invece, dall'oggetto della presente pronuncia le future operazioni prospettate dal Comune: *i)* di aumento di capitale della costituenda società beneficiaria, con sottoscrizione dello stesso, da parte del Comune, mediante conferimento di tutte le azioni detenute dall'Amministrazione comunale in Cermec S.p.A. (punto 14, parte deliberativa dell'atto consiliare n. 82 del 2024); *ii)* il successivo conferimento della costituenda società in RetiAmbiente S.p.A. (punto 15, parte deliberativa dell'atto consiliare n. 82 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 programmatica, 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, ricadono nell'ambito applicativo dell'art. 5 TUSP, 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. Nel merito, questa Sezione ha esaminato l'atto deliberativo n. 82 del 2024, negli anzidetti limiti, partitamente per ciascuno dei parametri giuridici ed economico-finanziari ex art. 5, comma 1, T.U.S.P.

5.2.1. Sotto il profilo delle finalità istituzionali ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., nell'atto deliberativo n. 82 del 2024 l'onere motivazionale è dato dall'Ente come presupposto e trattato unitariamente al profilo della "indispensabilità" del modulo societario. Ciononostante, attesa la pacifica riconduzione del servizio di igiene urbana alla finalità di cui all'art. 4, comma 2, *lett. a)*, T.U.S.P., l'operazione può ritenersi coerente con il dettato normativo per quanto riguarda la stretta inerenza alle funzioni istituzionali.

La ricostruzione dell'onere motivazionale in ordine all'indispensabilità della soluzione organizzativa optata per lo svolgimento del servizio non è risultata agevole in ragione dei diversi

richiami ad altri atti esterni. Lo scrutinio è stato possibile solo a seguito di una attività istruttoria reiterata, volta, da un lato, ad acquisire copia dei documenti citati per estratto nell'atto deliberativo, e, dall'altro, a ricostruire il percorso di aggregazione della gestione dei rifiuti sul territorio dell'ATO, più volte evocato nell'atto deliberativo e posto alla base dell'operazione societaria in esame. All'esito delle verifiche condotte il Collegio ritiene tendenzialmente assolto l'onere motivazionale anche sotto il profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre forme organizzative per il conseguimento della *mission* istituzionale.

Tuttavia, come già osservato, preme rammentare che il Comune già detiene partecipazioni in società che svolgono servizi analoghi (ad es., RetiAmbiente S.p.A.); pertanto, l'operazione di costituzione *de qua* è, in via generale, ammissibile ex art. 4 e 20 TUSP nei limiti in cui la NewCo costituisce un passaggio "momentaneo", funzionale a transitare in RetiAmbiente S.p.A.

5.2.2. Per quanto riguarda l'assolvimento dell'onere motivazionale sulla sussistenza dei parametri economici, sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, il Collegio prende atto delle considerazioni del Comune in merito alla circostanza che l'operazione all'esame non determinerà esborsi finanziari diretti a carico di quest'ultimo. Ciononostante, in sede di costituzione dovrà essere meglio perimetrato il regime dei finanziamenti dei soci, previsto all'art. 10 dello Statuto, in linea con i principi cui deve essere informata l'azione delle società pubblica.

In ordine, invece, alla sostenibilità economica oggettiva, l'atto deliberativo è utilmente suffragato dal *Business Plan* appositamente redatto. Al fine di esporre gli effetti della prevista operazione di scissione societaria che darà vita alla NewCo (RetiAmbiente Carrara s.r.l.), destinata alla gestione del ramo igiene urbana di Nausicaa S.p.A., in tale documento sono riportati conti economici, stati patrimoniali (seppur in versione sintetica), rendiconti finanziari e indicatori di sostenibilità economico finanziaria della società beneficiaria e di Nausicaa S.p.A. post operazione di scissione. Il piano economico e finanziario (conti economici, stati patrimoniali, rendiconti finanziari ed indicatori di sostenibilità economico finanziaria) risulta asseverato e reca un giudizio di "coerenza" nel suo complesso. Inoltre, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* risultano accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali.

Fermo restando quanto già esposto al precedente par. 4.2.1.1. (v. *supra*), alla luce dell'articolato quadro economico-finanziario scaturente dalla documentazione versata in atti, può ritenersi assolto l'obbligo motivazionale ex l'art. 5, comma 1, T.U.S.P.

Ciononostante, nel precipuo intento di garantire la sostenibilità finanziaria oggettiva della società nel tempo e a tutela degli equilibri di bilancio della finanza comunale, l'Ente rimane tenuto a monitorare l'evoluzione della situazione economico-finanziaria di RetiAmbiente Carrara S.p.A. nel

successivo processo di aggregazione, avendo particolare riguardo all'impatto derivante dall'ingresso, nel capitale sociale di quest'ultima, di CERMEC S.p.A., in ragione delle perdite da quest'ultima registrate nel corso degli ultimi anni (v. *supra* par 4.2.1.8).

5.2.3. Da ultimo, il Collegio sottolinea che nei paragrafi 3, 4.2.1.6. e 4.2.2. (v. *supra*) vengono formulate specifiche osservazioni sulla necessità di rendere maggiormente coerenti alcune previsioni statutarie con la disciplina propria delle società pubbliche

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, valutato l'atto deliberativo n. 82 del 2024 del Comune di Carrara, con le osservazioni in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi alla costituzione della *NewCo*, denominata RetiAmbiente Carrara S.r.l.

DISPONE

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

ORDINA

al Comune di Carrara 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 dell'11 dicembre 2024.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 13 dicembre 2024.

Il Funzionario incaricato
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)