



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 settembre 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario relatore
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

VISTO il D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito TUSP) e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla Legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione della Assemblea Consorziale del Consorzio per i Servizi d'igiene del Territorio (TV) n. 4 del 15 luglio 2023, e relativi atti allegati, acquisiti al prot. Corte dei conti n. 6130 del 21 luglio 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI il Referendario Paola Cecconi, relatore;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione il 21 luglio 2023, prot. C.d.c. n. 6130, il Consorzio per i Servizi di Igiene del Territorio (di seguito "Consorzio" o "CIT") ha trasmesso l'atto dell'Assemblea Consorziale n. 4 del 15 luglio 2023 e relativi atti allegati, con il quale il Consorzio intende autorizzare la partecipata SAV.NO s.p.a., società affidataria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, a sottoscrivere una quota di capitale sociale della società Bioenergie Italiane s.r.l., a seguito della richiesta pervenuta al Consorzio stesso dalla SAV.NO (nota prot. n. 1245 del 5.7.2023 acquisita al protocollo CIT al n. 395 del 6.7.2022).

A seguito di specifica richiesta istruttoria, la documentazione è stata integrata con lo statuto della società Bioenergie italiane s.r.l. e la visura camerale trasmessa per email (prot. Corte dei conti n. 6439 del 27/7/2023).

Il Consorzio, nella nota sopra citata, ha inteso far presente i fatti seguiti alla deliberazione n. 29/2023 con la quale questa Sezione ha reso il parere richiesto in data 30 dicembre 2022 (prot. C.d.c. n. 9174), disponendo il non luogo a provvedere ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sulla delibera dell'Assemblea Consorziale n. 13 del 14 dicembre 2022, con la quale il Consorzio autorizzava la SAV.NO s.p.a. ad un'analoga operazione di acquisto di partecipazioni nella società Nuova Energia s.r.l., risultata in effetti, alla luce degli approfondimenti istruttori svolti, già conclusa e formalizzata. Il Consorzio, al riguardo, ha riferito che *"in seguito al Vostro parere il contratto di acquisto delle quote da parte di Savno Spa è stato risolto con restituzione degli importi versati sia a titolo di sottoscrizione quote sia a titolo di spese sostenute (...)"* e che *"ora la Savno Spa ci ha richiesto nuovamente l'autorizzazione ad acquisire le medesime quote di Bioenergie Srl (...)"*.

Col provvedimento di autorizzazione n. 4/2023, il Consorzio ha deliberato:

- *di prendere atto che, come risulta dalle motivazioni analitiche contenute in questa delibera e nei suoi allegati, sussistono i presupposti e le condizioni che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, rendono ammissibile l'acquisto di una partecipazione societaria, per il tramite di SAV.NO s.p.a., in Bioenergie Italiane s.r.l.;*
- *di autorizzare SAV.NO s.p.a. all'acquisto di una partecipazione societaria in Bioenergie Italiane s.r.l. pari al 19% del capitale della società corrispondente al valore nominale di Euro190.000,00;*
- *di dare mandato ai competenti uffici e organi del Consorzio di compiere tutti gli adempimenti e adottare tutti gli atti necessari all'esecuzione della presente delibera e di*

incaricare il rappresentante del Consorzio, presente negli organi di SAV.NO s.p.a., ad operare affinché in quella sede vengano ribadite, per quanto di competenza, le statuizioni di cui alla presente deliberazione;

. di trasmettere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. 175/2016 la presente deliberazione e i relativi allegati alla Corte dei conti, sez. reg. contr. Veneto, e all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato;

- di subordinare l'efficacia del presente atto al parere della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016.

La delibera, stante l'urgenza di inviare la documentazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti, è stata dichiarata immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs. 18.08.2000 n. 267.

Nelle premesse dell'atto deliberativo si dà conto delle modifiche statutarie, intervenute nel corso del 2022 e già richiamate nella citata deliberazione n. 29/2023, con le quali l'Assemblea Consorziale ha delegato al Presidente del Consorzio le competenze statutariamente attribuite al Consiglio di Amministrazione (...) *“fino alla promulgazione del testo unico sui servizi pubblici locali o in presenza di diversa soluzione dell'Assemblea e comunque fino al 31.12.2024”*.

Nel merito della richiesta della SAV.NO s.p.a., nell'atto si fa menzione dell'art. 2 dello statuto consortile, come modificato dall'Assemblea dei Sindaci (deliberazione n. 6 del 28.07.2022), concernente l'oggetto sociale che comprende, tra l'altro (punto 2), la possibilità di *"acquisire quote di società che svolgono servizi ecologici e ambientali a favore del territorio dei e per conto dei Comuni Consorziati; redigere, progettare, eseguire o gestire opere pubbliche o servizi che rivestono rilevanza sovracomunale"*, e consente al Consorzio (punto 3) di promuovere *“nel territorio degli Enti di competenza, secondo quanto consentito dalla legge, iniziative di studio, organizzazione e realizzazione di progetti pubblici di risparmio energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili e campagne di comunicazione ed educazione nel medesimo settore”*. Sempre con riferimento alle disposizioni statutarie, si premettono, inoltre, le finalità statutarie perseguite dal Consorzio anche a mezzo di società operative da esso controllate o partecipate (art. 7, comma 2, lett. g, dello statuto consortile).

Nell'atto deliberativo, quindi, si richiamano: a) la natura di società a partecipazione mista pubblico-privata (a seguito di gara c.d. a doppio oggetto espletata nel 2014 con aggiudicazione ad una rete temporanea di imprese) della SAV.NO s.p.a., partecipata dal Consorzio al 60%, con attribuzione di compiti operativi connessi all'espletamento del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio dei Comuni appartenenti al bacino ottimale *“Sinistra Piave”*; b) l'oggetto sociale (art. 2 dello statuto societario) della citata società che, tra le altre attività tipicamente connesse ai suddetti compiti operativi, include (punto 16) *“la gestione delle materie prime, dei prodotti e dei beni anche strumentali di qualsivoglia natura che consentono la produzione e la vendita di energia per le finalità legate allo sviluppo sostenibile dell'energia circolare e pertanto l'acquisto, la produzione, la distribuzione, la distribuzione, la vendita dei suddetti beni e materiali sia per essere utilizzati in proprio che da terzi, anche come combustibile, per*

la produzione e vendita di energia, unitamente alla costruzione, manutenzione, la gestione degli impianti per lo stoccaggio e/o la produzione di energia con le finalità sopra specificate”; c) la possibilità per la SAV.NO s.p.a. di svolgere le attività indicate nel proprio oggetto sociale anche attraverso l’assunzione di partecipazioni in altre società (art. 2, comma 1, n. 1 e ultimo comma dello statuto sociale); d) l’assenza, nel medesimo statuto, di alcun vincolo o limite territoriale all’operatività della società (attività c.d. extraterritoriale); d) la condizione, per lo svolgimento di ulteriori attività rispetto all’erogazione dei servizi di interesse generale nel territorio dei Comuni consorziati, che esse siano comunque preordinate al soddisfacimento dei bisogni della comunità stanziata sul territorio di riferimento della Consorzio CIT.

L’assunzione, per il tramite della SAV.NO s.p.a., di una partecipazione nella società Bioenergie Italiane s.r.l., nella delibera consortile è collegata, tra l’altro, all’interesse del Consorzio CIT di *“promuovere l’utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili (...)”,* in quanto la succitata società Bioenergie ha come oggetto sociale *“L’esercizio in Italia o all’estero di attività di acquisto e vendita di energia elettrica, gas e di altri prodotti energetici (es. idrogeno) con particolare attenzione all’energia elettrica e al gas prodotti da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da altre fonti rinnovabili”.*

L’atto deliberativo espone quindi le motivazioni analitiche, previste dall’art. 5, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 175/2016, sottostanti alla decisione di autorizzare l’acquisto delle partecipazioni in Bioenergie da parte della SAV.NO s.p.a., riguardanti i profili di seguito elencati.

Con riferimento alla dimostrazione della stretta necessità (art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 175), nell’atto citato si afferma la coerenza tra l’oggetto statutario della Bioenergie italiane s.p.a. e le finalità istituzionali del Consorzio, consistenti, il primo, nell’*“esercizio in Italia e all’estero di attività di vendita e acquisto di energia elettrica, gas e di altri prodotti energetici (es. idrogeno) con particolare attenzione all’energia elettrica e al gas prodotti da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da altre fonti rinnovabili”*(statuto societario, art. 4, lett. A), e le seconde nella *“tutela e la salvaguardia ecologiche dell’ambiente in tutti i suoi aspetti, finalizzate al miglioramento della qualità della vita”* (statuto consorziale, art. 2, comma 1), e nella promozione nel territorio degli enti di competenza *“secondo quanto consentito dalla legge”* di *“iniziative di studio, organizzazione e realizzazione di progetti pubblici di risparmio energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili”* (comma 3).

Per quel che riguarda la motivazione inerente alle attività ammissibili, nell’atto deliberativo si richiama il *Business Plan*, approvato dall’assemblea societaria della Bioenergie in data 12/5/2023 (allegato A all’atto stesso) relativo all’acquisto e rivendita al dettaglio di energia elettrica e gas, affermando che tali attività *“integrano servizi rivolti al pubblico di consumatori o utenti in regime di concorrenza e sono dunque riconducibili alla categoria della «produzione di un servizio di interesse generale» di cui alla lett. a) del comma 2 dell’art. 4 del d.lgs. n. 175/2016”.* Al riguardo, si afferma anche che *“La nozione di “servizio di interesse generale” è idonea a ricomprendere (...) anche quelle imprenditoriali che (...) sono comunque sottoposte, in ragione della loro rispondenza ai bisogni della collettività e della loro capacità di concorrere agli obiettivi di coesione*

sociale e territoriale, a forme di regolazione e di vigilanza amministrativa”, richiamando, in proposito, la legge 14 novembre 1995, n. 481 recante Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Da questa argomentazione si fa discendere la qualificazione di “servizio di interesse economico generale” riferito alle attività di vendita di energia elettrica e di gas, richiamando anche l’orientamento del Consiglio di Stato, sez. V, espresso nella sentenza 23 gennaio 2019, n. 578, e quindi si conclude, per entrambi i suddetti profili, circa l’ammissibilità dell’assunzione della partecipazione societaria in questione da parte del Consorzio.

Per i profili concernenti le ragioni e le finalità della scelta di acquisizione delle partecipazioni societarie con riguardo alla sostenibilità finanziaria della stessa, nell’atto in esame si richiamano, preliminarmente e in sintesi, le vicende che hanno portato alla nuova denominazione della Nuova Energia s.r.l., in particolare riferendo dell’avvenuto ripiano della perdita, in data 6 marzo 2023, e dell’aumento di capitale pari a 1.000.000 euro, con cambio della ragione sociale in Mia Energia s.r.l., successivamente modificata nuovamente in Bioenergie Italiane s.r.l. in data 14 aprile 2023. Si precisa, inoltre, che *“i bilanci societari degli ultimi 4 anni (...) si riferiscono ad attività diverse da quelle contemplate nell’attuale oggetto sociale di Bioenergie italiane e pertanto non risultano rilevanti al fine di valutare la sostenibilità finanziaria della nuova attività che verrà svolta in base al nuovo oggetto sociale”*.

Pertanto, *“Bioenergie italiane s.r.l. si pone oggi sul mercato con un nuovo core business (acquisto e vendita ai clienti finali di energia elettrica e gas) e per tale motivo, al fine di verificare la sostenibilità finanziaria delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale, assume rilevanza centrale il Business plan”*, allegato A alla delibera in argomento, adottato dall’Assemblea dei soci con delibera del 12/5/2023, per il periodo 2023-2026.

Gli obiettivi descritti nel citato business plan riguardano, in sintesi, la fornitura di gas ed energia ai soci *“utilizzando prioritariamente il gas e l’energia elettrica prodotti attraverso gli impianti dei soci stessi”*; l’allargamento a clienti domestici e piccole aziende del territorio regionale; l’acquisto e la rivendita preferenziali di energia elettrica e di gas prodotta da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da altre fonti rinnovabili.

Con riferimento alla tempistica, il piano prevede l’avvio dell’attività amministrativa/commerciale entro l’1/07/2023, data peraltro antecedente alla stessa trasmissione della richiesta di autorizzazione da parte della SAV.NO (5 luglio) nonché alla data assunta dall’atto di autorizzazione del Consorzio (15 luglio); l’avvio del servizio di fornitura gas/energia elettrica dal 01/10/2023 in poi con attivazione di relativi contratti di acquisto e di vendita. In particolare, si prevede l’attivazione, per il gas, di contratti di acquisto con fornitori grossisti/shipper, e contratti di acquisto al punto di scambio virtuale (PSV) per il quale può richiedersi una fidejussione; contratti con aziende di distribuzione locale, per quali è necessaria una fidejussione, contratti per il trasporto con la SNAM.

L’evoluzione economica della Bioenergie Italiane s.r.l. prevista dal Business plan evidenzia un margine operativo lordo negativo nel biennio 2023-2024 (rispettivamente

pari a -144 e - 209 mila euro), lievemente positivo nel 2025 (48 mila euro) e positivo nel 2026 (515 mila euro).

Con riferimento ad eventuali ulteriori oneri a carico del Consorzio CIT, nell'atto deliberativo si afferma che *“(...) il Business Plan di Bioenergie Italiane s.r.l. per il prossimo triennio non prevede alcun ulteriore finanziamento da parte dei soci, reggendosi l'attività sull'autofinanziamento garantito dai flussi reddituali”* e, inoltre, che *“Non sussistono profili di onerosità indiretta di carattere organizzativo derivanti dall'esercizio delle funzioni di controllo sulla società in quanto il controllo del Consorzio CIT, per il tramite SAV.NO s.p.a., sarà esercitato con modalità tali da non comportare aggravii organizzativi ed esborsi per il Consorzio”*.

Con riferimento alla convenienza economica, il Consorzio dichiara che *“l'acquisto, da parte di SAV.NO s.p.a., comporterà una riduzione dei costi di produzione correlati all'acquisto di energia e gas”* e che *“gli utili derivanti dalla partecipazione in Bioenergie Italiane s.r.l. verranno destinati al perseguimento di finalità istituzionali coincidenti con le finalità del Consorzio CIT e verranno dunque utilizzati per investimenti sul territorio (vantaggio economico generale)”*.

I vantaggi economici dell'operazione, inclusi quelli connessi all'utilizzo degli sportelli territoriali della SAV.NO s.p.a. per il servizio dei rifiuti, utilizzati anche per gli utenti dell'energia elettrica, sono descritti in una relazione illustrativa, allegata alla richiesta della SAV.NO s.p.a. di autorizzazione all'operazione societaria, trasmessa a questa Sezione unitamente alla delibera del Consorzio CIT di cui si tratterà diffusamente nella parte in diritto.

Sulla compatibilità con i principi di efficienza e di efficacia economica dell'azione amministrativa, nell'atto deliberativo si legge quanto segue *“Da quanto sopra esposto in merito alla convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria in oggetto, emerge la compatibilità della scelta del Consorzio CIT di assumere la partecipazione societaria in oggetto con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. In altri termini, l'assunzione della partecipazione in questione è funzionale sia rispetto alle esigenze e agli obiettivi del Consorzio CIT (profilo dell'efficacia) che rispetto al corretto impiego delle risorse pubbliche (profilo dell'efficienza e dell'economicità)”*.

Con riferimento alla compatibilità dell'operazione con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, se ne afferma la sussistenza derivante dalla circostanza che *“non è prevista l'erogazione di alcun contributo a fondo perduto e comunque eventuali trasferimenti di risorse pubbliche avverranno nella scrupolosa osservanza di quanto stabilito dall'art. 14, commi 4 e 5 del d.lgs. n. 175/2016”*.

Nell'atto deliberativo si afferma quindi che il prezzo delle quote di Bioenergie Italiane s.r.l., pari a 190.000 euro, è stato determinato sulla base del capitale sociale sottoscritto.

Nella sopra citata relazione illustrativa dell'operazione, premesso che il *“core business”* della Bioenergie Italiane s.r.l. *“è la fornitura di gas ed elettricità ai clienti facenti parte i*

Bacini di utenza delle società socie in prima battuta” con previsione di espansione successiva al territorio nazionale, si evidenzia che nel 2023 è prevista una clientela di 39 clienti domestici e 8 clienti business con “accelerazione progressiva del 70% ogni anno sia per il mercato del gas che per quello elettrico”, cui corrisponde un graduale aumento del personale da un dipendente nel 2023 fino a 7 dipendenti nel 2026.

Ai costi del personale, nel periodo 2023-2026, si aggiungono i costi per servizi informatici e commerciali legati all’attivazione dei canali di vendita nei “centri di servizi delle società partner”. Pertanto, a fronte di un primo margine (PM) dato dai ricavi di vendita al netto dei costi di acquisto di energia elettrica e gas, previsto in crescita da 19 a 1.265 migliaia di euro, si assiste alla crescita degli “altri costi” (personale, servizi e commerciali) nel periodo considerato da 163 a 750 migliaia di euro. Come già visto in precedenza, il margine operativo lordo (MOL), dato dal PM meno gli “altri costi”, assume valore positivo solo nel 2025 (48 mila euro) e nel 2026 (515 migliaia di euro).

In termini di sconti sulle utenze aziendali, nella relazione vengono quantificati, per l’energia elettrica, pari a €/MWh 2,6 sull’attuale tariffa applicata (1% medio degli ultimi 12 mesi del prezzo unico nazionale [PUN], inteso come prezzo di riferimento all’ingrosso dell’energia elettrica che viene acquistata sul mercato della Borsa Elettrica Italiana); per il gas, pari a €/m³ 0,009 (1% del prezzo medio degli ultimi 12 mesi, definito nel Punto di scambio virtuale [PSV], il principale punto di incontro tra domanda e offerta del mercato del gas in Italia).

Nella relazione si afferma, inoltre, che “*Gli sconti applicati a SAVNO garantirebbero una diminuzione dei costi sostenuti dalla società con una conseguente riduzione dell’addebito all’utente finale*”; si fa quindi riferimento ad una considerevole crescita dei consumi energetici connessa all’internalizzazione della gestione dell’impianto di selezione rifiuti di Godega di Sant’Urbano.

La SAVNO s.p.a. enuncia, infine, i vantaggi garantiti dall’operazione consistenti negli utili da reinvestire; nei minori costi di produzione da reinvestire nel territorio; nella maggiore efficienza ambientale grazie all’utilizzo di energie rinnovabili; nella partecipazione ad una attività di interesse generale.

Nel Business Plan (aprile 2023) si afferma che la Bioenergie Italiane “*dovrà garantire la fornitura prima di tutto ai punti di prelievo di gas ed energia elettrica dei Soci ad un prezzo competitivo rispetto al mercato, utilizzando prioritariamente il gas e l’energia elettrica prodotti attraverso gli impianti dei soci stessi*” e poi estendere a clienti domestici e piccole aziende, in particolare delle province di Padova, Treviso e Venezia. L’avvio dell’attività amministrativa e commerciale è previsto per il 1° luglio 2023 e l’avvio del servizio di fornitura gas ed energia elettrica per il 1° ottobre 2023. Sono previsti diversi contratti di acquisto del gas con Fornitori Grossisti/Shipper, presso il citato PSV (ricorso ad eventuale fidejussione), presso aziende di distribuzione locale (necessaria fidejussione), nonché un contratto di servizio di trasporto con la SNAM. Per l’energia elettrica, sono previsti contratti di acquisto che includono materia prima, servizi di dispacciamento, misura e distribuzione con società di vendita.

Lo scenario commerciale, oltre alla fornitura del gas completa per Veritas Spa, Bioman Spa e Sav.No. e la fornitura di energia elettrica per Veritas Spa (15% delle utenze) e

completa per Bioman Spa e Sav.No., include, come visto sopra, 39 utenti domestici e 8 in partita IVA nel 2023, con un incremento fisso della clientela, pari al 70%, per ogni anno dal 2024 al 2026. I punti clienti alla fine del 2026 sono previsti pari a 9.066 unità. Per quel che riguarda l'analisi dei costi, gli obiettivi aziendali (in termini di incidenza sul primo margine), in uno scenario definito "MID", vengono raggiunti nel 2026 sia per il costo del lavoro che per il costo dei servizi e i costi commerciali.

Alla richiesta di autorizzazione, la SAV.NO s.r.l. ha allegato, oltre alla relazione illustrativa di cui si è dato conto sopra, anche la visura della Bioenergie italiane estratta in data 3/5/2023 dall'archivio ufficiale della Camera di commercio di Venezia e Rovigo (protocollo Consorzio servizio igiene del Territorio n. 446 del 21/7/2023), dalla quale risulta che la società è a responsabilità limitata con socio unico con sede a Mirano (VE), è stata costituita in data 25/7/2002, con termine 31/12/2050.

L'oggetto sociale, molto esteso, riguarda sostanzialmente *"esercizio in Italia o all'estero di attività di acquisto e vendita di energia elettrica, gas e di altri prodotti energetici (es. idrogeno) con particolare attenzione all'energia elettrica ed al gas prodotti da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da altre fonti rinnovabili"* e può essere esercitato *"direttamente o a mezzo di partecipazioni in altre società o enti oppure mediante rapporti collaterali con terzi o con soci"* attraverso una serie di attività (import/export; prestazioni servizi; ricerca, selezione, acquisto di forniture di energie elettrica e di servizi connessi all'approvvigionamento di energia elettrica; *trading* di prodotti energetici; e numerose altre attività); l'oggetto sociale è relativo al nuovo statuto (verbale di assemblea registrato da notaio, rep. 70643) depositato in data 14/4/2023 (allegato alla visura camerale).

Per quel che riguarda i "bilanci abbreviati di esercizio", sono presenti in allegato i dati e le informazioni relative agli esercizi dal 2019 al 2022. Si tratta di gestioni da attribuirsi alla M.I.V.E. s.r.l.-UNIPER. in liquidazione fino al 2021, e per il 2022 alla società Mia Energia s.r.l., società quest'ultima che, dal verbale dell'Assemblea ordinaria del 14/4/2023, risulta partecipata a quella data dalla FINAM group per il 98% e dalla Eco+ Eco al 2%. La società originaria M.I.V.E., attiva nel settore immobiliare e successivamente posta in liquidazione, ha subito, nel corso del 2022, due ridenominazioni: la prima in "Nuova Energia" (la cui acquisizione di quote da parte della SAV.NO è stata sottoposta a questa Sezione nella richiesta di parere del dicembre 2022), la seconda in "Mia Energia". Dopo l'approvazione del bilancio 2022, nel corso del 2023, la denominazione è cambiata nuovamente in Bioenergie Italiane della quale, come già visto, non è attualmente disponibile alcun bilancio di esercizio.

L'andamento dei fondamentali societari deve quindi riferirsi alle gestioni preesistenti, tutte in liquidazione, con l'eccezione dell'esercizio 2022 intestato alla Mia Energia s.r.l. Riferendo in sintesi i risultati di esercizio e la situazione del patrimonio netto, si osserva, nel 2019 una perdita pari a circa 50.906 euro (60.566 nel 2018) e un patrimonio netto negativo pari a - 62.578 euro (11.672 euro nel 2018); nel 2020 la perdita si attesta su 47.724 euro e il patrimonio netto si riduce a - 110.303 euro; nel 2021 la perdita è pari a 45.835 euro e il patrimonio netto scende a - 156.138. Nella nota integrativa del bilancio 2021 si legge che la società M.I.V.E., *"in liquidazione dal 2014 [...] svolge la propria attività per pervenire alla liquidazione completa dell'attivo"* e che *"I debiti sociali sono coperti dalla capogruppo Veritas Spa, socio unico e finanziatore della società, al quale farà capo anche il risultato finale della liquidazione qualora dovesse concludersi con una*

perdita complessiva". Tali debiti nell'esercizio 2021 risultano di ammontare pari a 4.387.775 euro.

Nel 2022 il bilancio, come detto, è intestato alla Mia Energia e reca una perdita di 25.551 euro e un patrimonio netto positivo per 8.986 euro, a fronte di un capitale sociale pari a 20.000 euro (rispetto al valore dell'esercizio 2020 pari a 110.000 euro). Nella nota integrativa si evidenziano due fatti di rilievo avvenuti nel secondo semestre del 2022. Il primo è rappresentato dalle deliberazioni assunte dall'Assemblea dei soci, convocata in data 6 settembre 2022, relative al *"trasferimento dell[a] sede sociale in Comune di Venezia ritenuta più strategica per lo sviluppo delle attività"*; la *"revoca dello stato di liquidazione per impossibilità di conclusione del processo medesimo e per opportunità da parte della società di intraprendere una nuova attività, diversa da quella precedente, modificando l'oggetto sociale della stessa"*; la *"revoca del liquidatore e nomina di un Amministratore Unico fino a revoca o dimissioni"*. Il nuovo oggetto sociale è indicato nell'*"esercizio in Italia o all'estero di attività di acquisto e vendita di energia elettrica, gas e di altri prodotti energetici con particolare attenzione all'energia elettrica ed al gas prodotti da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da [altre] fonti rinnovabili"*. Il secondo fatto concerne le deliberazioni assunte nell'Assemblea dei soci convocata il 26 settembre 2022 con le quali è stata cambiata la denominazione della società M.I.V.E. in *"Nuova Energia s.r.l."* e il ripiano delle perdite *"pregresse e in formazione"* perfezionato mediante *"rinuncia da parte del socio unico VERITAS s.p.a. del credito vantato nei confronti della società favorendo una parziale copertura delle perdite pregresse nonché utilizzo delle riserve straordinarie e legali, azzeramento del capitale sociale esistente e successivo versamento da parte del socio unico di nuove risorse per ricapitalizzare la società"*. Anche quest'ultima circostanza era già emersa e se ne è dato conto nella precedente deliberazione adottata da questa Sezione.

Per quel che riguarda i fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio, nella nota integrativa al bilancio 2022 si evidenzia che *"In data 6 marzo 2023 l'assemblea a carattere totalitario con atto notarile Notaio (omissis), repertorio n. 114395, delibera di ripianare la perdita evidenziata a progetto di bilancio 2022 mediante versamento diretto da parte dei Soci perfezionato entro il 31 marzo 2023; la stessa assemblea ha deliberato di aumentare il capitale sociale fino all'importo di euro 1.000.000 (un milione/00) con emissione di nuove partecipazioni da offrire in opzione ai soci. I soci, in tale sede, hanno deliberato un versamento in contanti pari al 25% del Capitale Sociale deliberato con facoltà di richiamo della parte rimanente fino al 31 dicembre 2023. L'assemblea inoltre delibera la variazione della denominazione sociale in "MIA ENERGIA S.R.L.""*.

È da evidenziare che, dalla lettura del verbale dell'Assemblea ordinaria del 14 aprile 2023, la società Mia Energia risulta partecipata al 98% da FINAM Group spa e al 2% da Eco+Eco s.r.l., mentre dai verbali risalenti alle date del 13 maggio 2020, 19 maggio 2021, 27 aprile 2022 le società con le precedenti denominazioni risultano partecipate dal socio unico Veritas s.p.a. Non emergono con evidenza dalla documentazione agli atti le modalità e i tempi dell'ingresso del socio privato FINAM nella compagine sociale della Nuova Energia/Mia Energia.

Con riferimento, infine, alla società Bioenergie italiane s.r.l., con sede sociale a Milano (nella precedente denominazione di Mia Energia la sede sociale, come visto sopra, era stata trasferita a Venezia), il capitale sociale, da quanto si legge nella deliberazione del

Consorzio n. 4 del 15/7/2023, “*è attualmente detenuto da Finam Group s.p.a. (per il 51%) e da Eco+Eco srl (per il 49%)*”. Lo statuto della società, trasmesso a seguito dell’integrazione documentale richiesta, risulta essere quello approvato dall’Assemblea dei soci in data 14/4/2023, aggiornato nel Registro delle Imprese al 17/4/2023.

DIRITTO

1. È necessario premettere che l’atto autorizzativo e i relativi allegati trasmessi dal Consorzio in data 21 luglio 2023 per consentire a questa Corte di pronunciarsi ai sensi dell’art. 5, TUSP (come novellato dall’art. 11, co. 1, legge del 5 agosto 2022, n. 118, vigente dal 27 agosto 2022) presentano contenuti sostanzialmente analoghi alla documentazione inviata dal Consorzio stesso in data 30 dicembre 2022, sulla quale questa Sezione si è pronunciata disponendo il non luogo a provvedere con deliberazione n. 29/2023.

La società che ha chiesto al Consorzio l’autorizzazione all’acquisto delle quote societarie, in entrambi i casi, è infatti sempre la SAV.NO s.r.l., partecipata dal CIT al 60% e dalla S.E.S.A. (18%), dalla ING.AM s.r.l. (16%) e dalla BIOMAN s.p.a. (6%), mentre risulta modificata la denominazione della società oggetto dell’acquisto, da “Nuova Energia s.r.l.” nella richiesta del dicembre del 2022, a “Bioenergie italiane s.r.l.” in quella formulata dalla SAV.NO, come risulta agli atti, in data 15 luglio 2023.

Dall’esame degli atti trasmessi, sia in occasione della precedente richiesta che dell’attuale, emerge in realtà che la società di cui la SAV.NO intende acquisire una quota di partecipazione pari al 19% per un investimento di 190.000 euro, è stata interessata, negli anni, da una lunga serie di modifiche societarie - denominazione, oggetto sociale, capitalizzazione, compagine e sede sociale.

Risulta evidente che l’operazione oggetto di autorizzazione da parte del Consorzio con la delibera n. 4 del 15 luglio 2023 si pone in continuità con la precedente sottoposta all’esame della Sezione nel dicembre scorso e, pertanto, è possibile rinviare alla ricostruzione e alle considerazioni riportate nel punto 2 della parte in diritto della deliberazione n. 29/2023. Costituita nel 2002 dall’Azienda Consorzio del Mirese Spa (ACM Spa) con il nome di SOGEMI Srl avente come attività principale lo sviluppo di progetti immobiliari, la società oggetto dell’intenzione di acquisto è stata denominata, nel 2006, ACM IMPIANTI Srl con attività principale modificata in progettazione e costruzione di impianti tecnologici nel settore ambientale, e dal 2014 cambia di nuovo denominazione in MI.VE s.r.l. con attività nel settore immobiliare. La MI.VE s.r.l. viene successivamente posta in liquidazione, fino al 2022 quando a seguito di ripiano dei debiti da parte dell’unico socio e creditore Veritas s.p.a. viene ricapitalizzata (20.000 euro), per poi vedere significativamente aumentato il proprio capitale sociale (1.000.000), con ingresso di un socio privato (la FINAM Group al 51%), con il cambio di denominazione in Nuova Energia, poi in Mia Energia e, attualmente, in “Bioenergie italiane s.r.l.”.

E’ da evidenziare che l’oggetto statutario della Nuova Energia e della Bioenergie italiane risulta invariato e prevede *“l’esercizio in Italia o all’estero di attività di acquisto e vendita di energia elettrica, gas e di altri prodotti energetici (es. idrogeno) con particolare attenzione all’energia elettrica ed al gas prodotti da processi di valorizzazione energetica dei rifiuti o da altre fonti rinnovabili”*.

Quanto sopra consente di inquadrare l'attuale fattispecie all'esame in modo analogo a quella già oggetto di pronuncia e di richiamare, pertanto, le conclusioni cui è pervenuto il Collegio refluite nella deliberazione n. 29/2023 in particolare con riferimento ai punti 1.2 e 1.3 della parte in diritto concernenti, rispettivamente, l'accertata legittimazione del Consorzio a presentare la richiesta alla luce della definizione contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. e), TUSP (*"le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*); la qualificazione dell'atto di autorizzazione, adottato dal Consorzio, come deliberativo di acquisizione di una partecipazione, nel caso di specie indiretta, e pertanto suscettibile di esame da parte della Sezione regionale, in quanto la funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5 TUSP si colloca a valle della preliminare fase pubblicistica che caratterizza l'autonomia contrattuale dei soggetti pubblici, finalizzata a *"pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP"*. La Corte dei conti è chiamata, pertanto, a *"sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato"*, sia in ragione degli eventuali effetti privatistici di tali scelte (si pensi alle conseguenze di nullità ex art. 2332 richiamate dall'art. 7, co. 6, TUSP o in termini all'inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni ai sensi dell'art. 8, c. 2, TUSP), sia per i riflessi sulla finanza pubblica che la posizione di socio implica per il soggetto pubblico, non solo in fase di investimento iniziale ma soprattutto nel prosieguo dell'attività di impresa per la natura di capitale di rischio che caratterizza la partecipazione societaria: *"Il TUSP, infatti, punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti"* (Sez. riun. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Risultano invece mutate le condizioni di procedibilità, assenti nella richiesta del dicembre scorso in quanto in fase istruttoria era emersa l'avvenuta conclusione dell'operazione societaria in questione, ma attualmente sussistenti in considerazione di quanto affermato dal Consorzio nella nota di trasmissione, circa l'annullamento dell'acquisto delle partecipazioni nella società denominata in precedenza "Nuova Energia s.r.l." (già riferito nella parte in fatto), sia di quanto riportato nel dispositivo della delibera del Consorzio n. n. 4 del 15 luglio 2023 di autorizzazione all'acquisto delle partecipazioni nella società con l'attuale denominazione di "Bioenergie Italiane s.r.l." (*"subordinare l'efficacia del presente atto al parere della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 175/2016"*).

Conclusivamente, per quanto detto, può procedersi alla verifica di conformità, ai sensi dell'art. 5, TUSP dell'atto trasmesso dal Consorzio CIT.

2. Le verifiche previste dall'art. 5, TUSP hanno la finalità di accertare che l'atto adottato dal Consorzio dimostri la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 TUSP, ed evidenzi 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; deve, inoltre, dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1). Sotto altro profilo, la deliberazione deve dare 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 (comma 2).

È necessario sottolineare che l'esame che la Corte dei conti effettua ai sensi del comma 3 dell'art. 5, TUSP, deve essere incentrato *“con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”*.

Il su citato comma 3 dispone poi una ulteriore verifica della conformità dell'atto ai successivi articoli 7 e 8, TUSP.

In particolare, l'art. 8 TUSP impone che la deliberazione sia adottata *“secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”*, quindi in relazione, rispettivamente, alla competenza, rilevando in questo caso la lettera d) del comma 1 dell'art. 7 (*“delibera dell'organo amministrativo dell'ente in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche”*) e alla redazione dell'atto *“in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1”* (art. 7, comma 2) che, come visto, riguarda la necessità di una analitica motivazione della scelta societaria che si intende compiere.

Al riguardo si rileva, sul primo aspetto, che l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato da una specifica delibera dell'Assemblea Consorziale la quale contiene in calce una certificazione con la quale si dà atto della pubblicazione del verbale dal 19 luglio 2023 *per rimanervi per 15 giorni consecutivi ai sensi dell'art. 32 comma 5 della Legge n. 69/2009 e smi* (Rep.n.59), adempiendo così anche a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 7 TUSP, sebbene si rileva in proposito che non sono stati forniti elementi su eventuali osservazioni pervenute. Sul secondo aspetto, si osserva che l'atto presenta motivazioni che toccano i profili richiesti dall'art. 5, co. 1, TUSP.

Infine, la partecipazione oggetto dell'acquisto riguarda, come visto, una società a responsabilità limitata, che rientra tra le tipologie tassative ammesse dall'art. 3, co. 1, TUSP.

3. La motivazione della “stretta necessità” e le attività ammesse.

Passando all'esame delle motivazioni richieste dall'art. 5 TUSP, la verifica preliminare riguarda il rispetto del vincolo generale posto dall'art. 4 del TUSP, che al comma 1 stabilisce che alle Amministrazioni pubbliche non è consentito costituire, direttamente o indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi se non *strettamente necessarie* per il perseguimento delle proprie *finalità istituzionali*, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Il limite riguarda quindi specificatamente le attività di produzione di beni e servizi che, solo se strettamente necessarie, sono consentite nelle tipologie elencate dal comma 2 del citato art. 4.

Nelle motivazioni dell'atto deliberativo, come già riportato nella parte in fatto della presente delibera, si fa riferimento alla *coerenza* tra le finalità del Consorzio e quelle della Bioenergie italiane che si dovrebbe desumere dal confronto dei rispettivi oggetti statutari. In particolare, si mettono in connessione, da un lato, le finalità istituzionali di *“tutela e salvaguardia ecologiche dell'ambiente in tutti i suoi aspetti”* che includono la promozione *“nel territorio degli Enti di competenza, secondo quanto consentito dalla*

legge” di *“iniziative di studio, organizzazione e realizzazione di progetti pubblici di risparmio energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili”* (art. 2, cc. 1 e 3 statuto del Consorzio), dall’altro l’attività di vendita di energia elettrica, gas ed altri prodotti energetici (es. idrogeno) in Italia e all’estero (art. 4, statuto Bioenergie italiane).

Emerge chiaramente la diversa natura delle attività statutarie da un lato, del Consorzio, incentrate sullo studio e la progettazione e, dall’altro, della Bioenergie italiane, chiaramente rivolte alla vendita.

Inoltre, per il Consorzio, il settore ambientale rappresenta un ambito ampio di interesse (*“in tutti i suoi aspetti”*) proprio per la funzione di promozione di una complessiva compatibilità ecologica delle attività umane che si è attribuito, attestata dalla finalità olistica che il Consorzio si prefigge, ovvero *“il miglioramento della qualità della vita”*, che non può che avvenire, come noto, attraverso il bilanciamento e la sostenibilità dei diversi interessi in gioco. Tale finalità appare del tutto estranea (se non in conflitto) all’obiettivo statutario della società, interessato invece unicamente ai rifiuti come input nella produzione energetica.

Ma ciò che è necessario evidenziare è che l’appello alla “coerenza” tra le finalità dell’Amministrazione pubblica e della società non è idoneo per sé stesso a configurare la stretta necessità richiesta dalla norma. Proprio perché tale condizione rappresenta l’unico presupposto per la deroga al divieto generale di costituire o acquisire partecipazioni, essa va approfonditamente illustrata, evidenziando come l’attività che si intende svolgere sia rigorosamente indispensabile, nel senso che non se ne può fare a meno senza dover rinunciare al soddisfacimento di un preciso bisogno pubblico, anch’esso da individuare esplicitamente, per mancanza o carenza o inadeguatezza del bene o del servizio oggetto dell’attività stessa.

Come noto, l’art. 4, TUSP, prevede che nei limiti della deroga sopra delineata, *“le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società”* per lo svolgimento di alcune tassative attività ammissibili. In proposito, nell’atto del Consorzio, si legge che *“le attività di cui all’oggetto sociale di Bioenergie italiane s.r.l., in particolare (...) (acquisto e vendita di energia elettrica e di gas), integrano servizi rivolti al pubblico di consumatori o utenti in regime di concorrenza e sono dunque riconducibili alla categoria della «produzione di un servizio di interesse generale» di cui alla lettera a) del comma 2 dell’art. 4 del d.lgs. n. 175/2016”*).

In merito ai “servizi di pubblico interesse”, la norma sopra citata definisce i «servizi di interesse generale» come *“le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”*.

Da ultimo, l’art. 2, co. 1, lett. c) del d.lgs. 23/12/2022, n. 201 recante “Riordino della

disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” definisce in maniera analoga, i “«servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Al riguardo, il Consorzio è incorso in un palese fraintendimento della disposizione richiamata, la quale afferma chiaramente che “i servizi di interesse generale” - inclusi i “servizi di interesse economico generale” che rilevano in questa specifica fattispecie - riguardano attività che “*non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico*”. Nella motivazione, invece, si riconosce che i “*servizi rivolti al pubblico di consumatori o utenti*” sono svolti in “*regime di concorrenza*” ammettendo quindi che esiste un mercato concorrenziale che già fornisce i servizi in questione.

L'intervento pubblico, tuttavia, sarebbe consentito in presenza di “fallimenti del mercato”, come viene definita dalla teoria economica la situazione descritta dalla norma nella quale le attività “*sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza*”. Tale circostanza non è invece evidenziata nell'atto deliberativo del Consorzio, che avrebbe dovuto indicare tali attività “*come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*”.

Nella disposizione dell'art. 2, co. 1, lett. h), TUSP, si rinviene nuovamente il riferimento alla nozione di “necessità” in relazione alla soddisfazione di un bisogno pubblico assunto come tale dalle Amministrazioni pubbliche “*nell'ambito delle rispettive competenze*”. Quest'ultimo presupposto è rafforzato dal riferimento alla “*collettività di riferimento*” che rappresenta la destinataria di un intervento pubblico in un mercato non in grado di garantire i beni o i servizi a garanzia della “*omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*”. Analogamente, il sopra citato d.lgs. n. 201/2022, all'art. 3, comma 1, stabilisce che “*I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.*”

Pertanto, l'argomentazione contenuta nell'atto presenta, anche in questo caso, una illogicità evidente, poiché la presenza di una “*forma di regolazione e di vigilanza amministrativa*” non qualifica “automaticamente” le attività svolte dal mercato come “*servizi di interesse generale*”, rilevando invece, ai fini che qui interessano, solo la definizione ampiamente illustrata recata dall'art. 2, co. 1, lett. h), TUSP e ripresa dal recente d.lgs. n. 201/2022.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 29 gennaio 2019, n. 578, al riguardo ha chiarito “*che la decisione di costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una*

partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio - nell'esercizio del potere rappresentativo - dall'amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai "bisogni della collettività di riferimento" che spetta ad essa identificare: cioè, in rapporto alla necessità del loro soddisfacimento a mezzo dell'erogazione di un certo servizio o della produzione e fornitura di un certo bene. E sempre che la soddisfazione dei detti bisogni non sia già rimessa alla competenza di un'altra amministrazione pubblica". Tale valutazione, rileva il Consiglio di Stato, comporta "un superamento delle tradizionali concezioni, soggettive o oggettive, di servizio pubblico, a favore di una concezione funzionale, tale per cui è servizio di interesse generale quel che sia considerabile rispondente alla soddisfazione di un bisogno di interesse generale dal soggetto pubblico che decida di assumerne la gestione".

Assumendo tale nuova nozione di "servizio di interesse generale", la valutazione dell'Amministrazione diviene, da un lato, maggiormente discrezionale, e quindi da assumere "responsabilmente", dall'altro assolutamente indefettibile non potendo essere affidata semplicemente ad indicatori sintomatici. La qualificazione di "interesse generale", poi, va ad aggiungersi (e non a sostituirsi), alla dimostrazione della "stretta necessità" per la comunità di riferimento dell'attività da svolgere in funzione: in tal senso, la motivazione richiesta dall'art. 5 TUSP, deve contenere sia la prima che la seconda argomentazione.

La natura concorrenziale del mercato della vendita del gas e dell'energia elettrica è confermata proprio dalla presenza di una Autorità di regolazione (in questo caso l'Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'ambiente – ARERA), in quanto l'apertura dei mercati alla libera concorrenza e alla contendibilità (le c.d. liberalizzazioni), come noto finalità generale dei trattati e delle politiche eurounitarie, ha comportato l'uscita da parte dello Stato "imprenditore dai mercati e la rinuncia ad interventi diretti nell'economia, sostituito da uno Stato "regolatore" che agisce nei mercati attraverso strumenti di normazione e Autorità indipendenti.

Il d.lgs. 23/05/2000, n. 164, dispone all'art. 1, la liberalizzazione del mercato interno del gas naturale affermando che "*Nei limiti delle disposizioni del presente decreto le attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale, in qualunque sua forma e comunque utilizzato, sono libere*" (comma 1), mentre i profili di regolazione, con riferimento alla vendita di gas, si rinvencono nell'art. 17, d.lgs. n. 164/2000 che prevede l'iscrizione, previa verifica dei requisiti richiesti, degli operatori in un "*Elenco dei soggetti abilitati alla vendita di gas naturale a clienti finali*" (comma 1).

In relazione agli scopi di una partecipata pubblica, il Consiglio di Stato nella già citata sentenza n. 578/2019, afferma che "*occorre distinguere lo scopo della società da quello del soggetto pubblico che vi detiene le partecipazioni: se lo scopo della società è e non può non essere la produzione di un lucro, quello dell'amministrazione pubblica resta diverso, perché non si tratta di un soggetto economico. È anzi ben altro, precede e supera ove occorra la valutazione strettamente economica e va a identificarsi con il c.d. fine*

pubblico dell'impresa in precedenza esposto: così, in primo luogo, con l'intento di sottoporre l'attività e la sua offerta a condizioni di accessibilità che il privato giudicherebbe non vantaggiose". Pertanto "Se le medesime attività sono svolte anche da soggetti privati, la conseguenza sarà che in un medesimo settore di mercato potranno trovarsi a concorrere società a partecipazione pubblica e società interamente private; entrambe indirizzate a uno scopo di lucro, ma la titolarità pubblica delle prime sarà orientata a garantire il servizio senza l'obiettivo precipuo di ricavarne un diretto e esclusivo vantaggio economico".

Il diverso e ampio raggio di azione della Bioenergie italiane, che statutariamente prevede *"l'esercizio in Italia o all'estero dell'attività di vendita e acquisto di energie"*, confermato dall'intenzione di *"espandere a tutto il territorio nazionale"* contenuta nella relazione illustrativa al business plan allegato dalla SAV.NO alla richiesta di autorizzazione all'acquisto della partecipazione societaria, non appare coerente con la finalità connessa ad un servizio di interesse, anche economico, generale, come definita dall'art. 2 TUSP, e risulta, invece, sintomatico di finalità imprenditoriali del tutto diverse.

In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, le motivazioni addotte nell'atto di autorizzazione in esame risultano carenti della dimostrazione della *"stretta necessità"* delle attività che si intendono svolgere, non emerge il fine pubblico dell'impresa, e il semplice richiamo ai *"servizi di interesse generale"* di cui all'art. 2, TUSP per provare l'ammissibilità delle attività stesse, è generico e inappropriato.

4. Le ragioni e le finalità della scelta societaria

L'atto deliberativo deve dare inoltre conto delle ragioni e delle 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 norma impone alle Amministrazioni di effettuare una valutazione sui vantaggi/svantaggi comparativi delle diverse alternative organizzative che consentono di acquisire i beni o i servizi che si è prioritariamente individuati come di stretta necessità. In termini economico-aziendali tale valutazione è relativa alle scelte *"make or buy"*. Va presa infatti in considerazione la possibilità di acquistare quanto necessario sul mercato (*"buy"*), oppure di affidare all'esterno, nel caso i costi complessivi da sostenere nella gestione diretta (*"make"*) non garantiscano la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria. Tale giustificazione va fornita con dati puntuali, raffigurando, in termini di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, i diversi scenari alternativi di acquisto o di produzione.

Nel proprio atto, il Consorzio, richiamando le vicende della Bioenergie italiane già descritte nella parte in fatto, tra le quali il ripiano delle perdite avvenuto il 6 marzo 2023, al fine di motivare la sostenibilità finanziaria (indicato come *"profilo oggettivo"*) riconosce che *"i bilanci societari degli ultimi 4 anni (...) si riferiscono ad attività diverse da quelle contemplate nell'attuale oggetto sociale di Bioenergie s.r.l. e pertanto risultano non rilevanti al fine di valutare la sostenibilità finanziaria della nuova attività che verrà svolta in base al nuovo oggetto sociale"*.

Il Consorzio, pertanto, fa rinvio al business plan di durata triennale (in effetti il periodo è indicato dal 2023-2026) adottato dall'assemblea dei soci con delibera del 12 maggio 2023 che, come già richiamato nella parte in fatto della presente delibera, prevede margini operativi lordi (MOL) negativi per il biennio 2023-2024 (-144 mila e - 209 mila euro) e positivi nel 2025 e nel 2026 (515 mila euro). Nell'atto il piano viene definito *“affidabile”* e *“fondato su strategie di intervento e iniziative chiare, razionali e coerenti con la situazione dell'impresa e del contesto in cui opera”*.

Ogni valutazione sulle capacità imprenditoriali e la solidità economica, patrimoniale e finanziaria della società Bioenergie italiane non può, quindi, basarsi su una valutazione della performance pregressa (nella precedente denominazione, come visto, la società ha presentato perdite dal 2018) o su un *know how* preesistente (al di là di quello apportato dagli attuali soci), laddove l'ingresso nel settore è stato attuato solo attraverso la modifica dell'oggetto statutario e dalla deliberazione di ricapitalizzazione. Inoltre, desta perplessità, ai fini di una compiuta valutazione della sostenibilità finanziaria dell'operazione in un congruo orizzonte temporale, la durata del business plan (fino al 2026), considerando, peraltro, che, come riferito dal Consorzio, la società in questione non ha esperienza nel settore e quindi si presume necessiti di un periodo di avviamento.

Come pure non argomenta la sussistenza di questo presupposto importantissimo per corroborare la scelta societaria, la circostanza (definita *“profilo soggettivo”* della sostenibilità finanziaria) che *“il Business Plan di Bioenergie italiane s.r.l. per il prossimo triennio non prevede alcun ulteriore finanziamento da parte dei soci, reggendosi l'attività sull'autofinanziamento garantito dai flussi reddituali”*. Con riferimento a questi ultimi, infatti, il MOL citato in precedenza, rappresenta appunto l'indicatore utilizzato per stimare la redditività aziendale e nel business plan solo gli ultimi due esercizi contengono stime positive, sulle quali si tornerà in seguito.

Nella motivazione contenuta nell'atto, al riguardo si legge inoltre che *“non sussistono profili di onerosità indiretta di carattere organizzativo derivanti dall'esercizio delle funzioni di controllo sulla società in quanto il controllo del Consorzio CIT, per il tramite della SAV.NO s.p.a., sarà esercitato con modalità tali da non comportare aggravii organizzativi ed esborsi per il Consorzio”*.

La convenienza economica viene quindi individuata nella *“riduzione dei costi di produzione correlati all'acquisto di energia e gas”* per la SAV.NO s.p.a. mentre l'utilizzo degli sportelli territoriali della SAV.NO stessa rivolti agli utenti del servizio gestione rifiuti *“verrebbero utilizzati anche per gli utenti dell'energia elettrica e del gas e ciò consentirà un efficientamento dei costi relativi al personale e alla gestione degli uffici”*. I vantaggi economici sono quindi appannaggio della SAV.NO mentre per il Consorzio essi andrebbero rinvenuti nella circostanza che *“gli utili derivanti dalla partecipazione in Bioenergie italiane verranno destinati al perseguimento di finalità istituzionali coincidenti con le finalità del Consorzio CIT”*.

A quest'ultimo riguardo, appurato in precedenza che le finalità del Consorzio da un lato e di Bioenergie italiane dall'altro, non possono ritenersi *“coincidenti”*, l'affermazione sopra citata, per avverarsi, richiede non solo che in prospettiva la società partecipata

indiretta sia effettivamente in grado di produrre utili (il margine operativo, come noto, non rappresenta l'utile ma solo il risultato differenziale della gestione caratteristica senza considerare gli ammortamenti e svalutazioni, i risultati delle gestioni finanziaria e straordinaria, e le imposte), ma anche che il Consorzio possa effettivamente incidere, attraverso la propria partecipata diretta SAV.NO, presente nel capitale di Bioenergie italiane con il 19% delle quote che si intende acquistare, sulla eventuale destinazione degli utili di quest'ultima, consentendo così di far prevalere lo scopo dell'impresa pubblica.

Dalla lettura degli “scenari commerciali” delineati dal business plan, si evince che a partire dal primo ottobre 2023 la fornitura del gas interesserà il 100% dei PDR (punti di riconsegna, i quali identificano univocamente le utenze del gas) di Veritas s.p.a., Bioman s.p.a. e SAV.NO s.p.a. e dal primo novembre 2024 la fornitura di energia elettrica riguarderà il 15% dei POD (punti di prelievo, che identificano univocamente un punto di allaccio) di Veritas s.p.a., e il 100% dei POD di Bioman s.p.a. e SAV.NO s.p.a.. Invece, per la fornitura ai clienti domestici e in partita IVA è stato stimato un trend di acquisizione di 39 clienti domestici e 8 clienti business al mese per *commodity*, “con una accelerazione progressiva del 70% per ogni anno”.

Su questa ultima stima, si rileva che essa equivale allo scenario “MID” illustrato nell'analisi economico-finanziaria fornita in occasione della precedente richiesta di parere, la quale ipotizzava anche altri due scenari, uno più prudentiale (“LOW”) e uno più “performante” (“HIGH”).

Tuttavia, dall'analisi dei costi riportata nella relazione illustrativa fornita dalla SAV.NO, cui l'atto di autorizzazione fa rinvio, emerge che la società deve ottenere il risultato commerciale previsto per il 2023 utilizzando un solo dipendente, e i successivi risultati relativi oltre alla fornitura ai soci, anche agli aumentati clienti del mass market, come visto, al ritmo del 70% annuo al 2026 passando dal dipendente iniziale ad una media di 7 dipendenti nell'anno 2026.

Nella citata relazione si riferisce, inoltre, che “i costi per servizi e commerciali subiranno un evidente aumento nel periodo 2023 – 2026 dovuto principalmente all'incremento dei servizi informatici necessari all'attività e all'attivazione del canale di vendita nei centri di servizi delle società partner”.

Risulta quantificato il vantaggio diretto della SAV.NO rappresentato dallo sconto di €/MWh 2,6 sull'attuale tariffa applicata, pari al valore dell'1% circa del PUN (prezzo unico nazionale all'ingrosso dell'energia elettrica che viene acquistata sul mercato della Borsa Elettrica Italiana) medio degli ultimi 12 mesi. Per le utenze del gas lo sconto previsto è di €/m³ 0,009 anch'esso pari al 1% del PSV (il prezzo determinato nel punto di scambio virtuale) medio degli ultimi 12 mesi. La relazione conclude affermando che “Gli sconti applicati a SAVNO garantirebbero una diminuzione dei costi sostenuti dalla società con una conseguente riduzione dell'addebito all'utente finale”.

Al riguardo, non può non farsi menzione di quanto rivenuto, nel corso dell'istruttoria svolta nel dicembre scorso, nell'Accordo preliminare vincolante di cooperazione parasociale, in particolare all'art. 9 concernente i “Rapporti commerciali con parti correlate”, dove si legge che “Le parti [allora FINAM, Ecoprogetto e SAV.NO] si danno

reciprocamente atto che i rapporti commerciali tra Nuova Energia S.r.l. in acquisto o in vendita con i soci stessi e le relative parti correlate saranno regolati da specifici contratti che potranno riportare condizioni economiche diverse anche sensibilmente in ragione dei diversi andamenti del mercato nei diversi momenti di sottoscrizione; dovrà essere in ogni caso garantito a Nuova Energia S.r.l. un margine sufficiente a pagare i costi fissi”.

Dall’insieme degli elementi sopra riportati si evince che l’operazione interessa in prima battuta i soci, diretti e indiretti (Veritas spa) della Bioenergie italiane e per tale profilo non può essere connotata come “servizio di interesse generale”, a nulla rilevando l’eventuale riflesso sull’utente finale, peraltro non quantificato né definito nell’orizzonte temporale dell’investimento.

Inoltre, in relazione alle motivazioni a supporto tanto della sostenibilità finanziaria quanto della convenienza economica, come declinate nell’atto del Consorzio, risulta chiaramente come esse possano essere assimilate a dichiarazioni di intenti (“*modalità tali da non comportare aggravii*”; gli utili “*verranno destinati al perseguimento di finalità istituzionali*”), non idonee a fornire contenuti giustificativi, in termini di ragioni e finalità della scelta societaria, sufficientemente solidi ed esaustivi.

5. Compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia ed economicità dell’azione amministrativa

Rispetto al profilo della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, la delibera del Consorzio si limita semplicemente a richiamare quanto esposto nei punti precedenti, soffermandosi sulla “*compatibilità della scelta del Consorzio CIT di assumere la partecipazione societaria in oggetto con i principi*” sopra menzionati, e affermando che la scelta “*è funzionale*” sia in relazione agli obiettivi del Consorzio, rappresentando così il profilo dell’efficacia, sia in relazione al corretto impiego delle risorse pubbliche, configurando in tal modo i profili dell’efficienza ed economicità.

E’ necessario rilevare che la motivazione offerta per dimostrare la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia ed economicità dell’azione amministrativa della scelta, risulta inadeguata; in particolare, il richiamo al concetto di *funzionalità*, da un lato, è insufficiente per comprovare l’efficacia della scelta e, dall’altro, è del tutto inconferente rispetto alla nozione di efficienza, intesa come l’ottimizzazione delle risorse in termini di rapporto tra quantità di fattori produttivi (input) e quantità prodotta (output) e a quella di economicità, che rappresenta l’attitudine di un ente ad operare, in modo prospettico e duraturo, e non solo attraverso un necessario controllo dei costi, in equilibrio economico, patrimoniale e finanziario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in ragione delle motivazioni che precedono, **esprime parere negativo** sulla delibera dell’Assemblea Consorziale n. 4 del 15 luglio 2023, trasmessa dal Consorzio per i Servizi di Igiene del Territorio.

Avverte l'Amministrazione che, qualora decida di *procedere egualmente*, è tenuta a *motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*, ai sensi del comma 4, art. 5 TUSP.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Presidente del Consorzio per i Servizi di Igiene del Territorio;

ORDINA

al Consorzio per i Servizi di Igiene del Territorio di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 settembre 2023.

IL RELATORE

f.to digitalmente Paola Cecconi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositato in Segreteria il 11 settembre 2023.

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini