



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 pubblica del 16 dicembre 2025;

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

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

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

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

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

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le *"Linee d'indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016"*;

Vista l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTE la Relazione di deferimento del Magistrato istruttore (*prot.* interno n. 8342/2025), trasmessa al Comune di Pontremoli, con nota *prot.* n. 8387/2025, e le controdeduzioni del Comune (*prot.* n. 8521/2025);

Vista l'ordinanza n. 31/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 23 dicembre 2024 il Comune di Pontremoli ha approvato il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31/12/2023 e la relazione sullo stato di attuazione di quello precedente ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora in poi, anche, TUSP). Tale deliberazione è stata trasmessa a questa Sezione in data 27 gennaio 2025 (*prot.* n. 508/2025 e n. 509/2025), unitamente ai relativi allegati.

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore redigeva la relazione conclusiva e procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione per l'esame collegiale.

Con nota *prot.* n. 8387/2025 veniva trasmessa al Comune di Pontremoli la Relazione di deferimento depositata, comunicando altresì la data di celebrazione dell'Adunanza pubblica e concedendo termine per eventuali controdeduzioni. A riscontro (*prot.* n. 8521/2025), l'Ente produceva tempestivamente una sintetica memoria, fornendo alcuni chiarimenti e, per la parti restanti, concordando con le conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore. In data 11 dicembre 2025 il Comune comunicava che non sarebbe intervenuto in Adunanza pubblica non avendo ulteriori controdeduzioni rispetto a quanto già depositato.

In data 16 dicembre 2025 si è svolta l'Adunanza pubblica, senza la presenza di rappresentanti del Comune di Pontremoli.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 20, comma 1, del TUSP rubricato "*razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*", prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 20, comma 2, del TUSP, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

1.1 L'operazione rinviene il suo antecedente logico-giuridico nel processo di revisione straordinaria ex art. 24 TUSP (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 22/SEZAUT/2018/INPR e n. 19/SEZAUT/2017/INPR, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-

Romagna deliberazione n. 30/2021/VSGO). L'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime - dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni progressivamente adottate (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

Nella sua struttura bifasica (ordinaria e straordinaria), tale processo rappresenta quindi il punto di sintesi di una valutazione complessiva in ordine alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano il mantenimento, con o senza interventi, delle partecipazioni pubbliche, in base a una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, sul piano della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5 TUSP), nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per il socio pubblico rispetto ad altre soluzioni (così, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 22/SEZAUT/2018/INPR). Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci, i quali sono tenuti a procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto, a monte, in fase di acquisizione delle partecipazioni, ma anche, a valle, in sede di revisione, riscontrando la permanenza delle ragioni del loro mantenimento, o, in caso contrario, avviando i procedimenti di cessione di quote, di fusione o di dismissione dell'intera partecipazione.

1.2. Il legislatore si cura, inoltre, di predeterminare i parametri attraverso i quali gli enti devono effettuare le valutazioni *de quibus*. Più in dettaglio, dalla disamina dell'art. 20 del TUSP e dei correlati articoli si evince che il processo di revisione periodica è suscettibile di investire tre macro-classi di organismi partecipati, ossia: *i*) società non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del TUSP, per assenza del requisito della stretta necessità e coerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio e della riconducibilità dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai commi 2 e 3 del citato art. 4 (art. 20, c. 2, lett. a); *ii*) società che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, relativi agli specifici obblighi motivazionali posti alla base del provvedimento di costituzione o di acquisizione di una partecipazione societaria; *iii*) società che presentano gli indicatori di criticità strutturale e funzionale previsti all'articolo 20, comma 2, lett. b) e ss. Trattasi delle seguenti fattispecie: *i*) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, c. 2, lett. b); *ii*) società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, c. 2, lett. c); *iii*) società che abbiano conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio non superiore a un milione di euro (art. 20, c. 2, lett. d); *iv*) società che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (art. 20,

c. 2, lett. e) e sempre che si tratti di società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale; v) società che necessitino di contenimento dei costi di funzionamento (art. 20, c. 2, lett. f) o di aggregazione (art. 20, c. 2, lett. g).

In merito alla portata precettiva degli esposti parametri, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 19/SSRRCO/2020) hanno precisato come *“la ricorrenza di uno di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, TUSP) ovvero di mantenimento”* (cfr. *ex plurimis*, anche, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 22/2021/VSG e n. 112/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 49/2021/VSG, n. 48/2021/VSG, n. 8/2021/VSG, n. 7/2021/VSG, n. 6/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazione n. 114/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 4/2016/VSG). Tale interpretazione trova conforto nello stesso modello *standard* di redazione del piano di revisione approvato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

La ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20, comma 2, del TUSP impone, quindi, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio, l'adozione - alternativa - di provvedimenti di fusione, di soppressione, di liquidazione o di cessione, di differente *“razionalizzazione”* ovvero di motivato mantenimento della partecipazione (cfr. *ex plurimis*, Corte dei conti, deliberazione n. 19/SSRRCO/2020 e Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 22/2021/VSG). In tale operazione, la *“motivazione delle scelte assunte”* riveste dunque un ruolo di preminente centralità; sicché se è indubbio che gli esiti della ricognizione debbano essere rimessi all'esclusiva discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, l'esercizio del potere discrezionale, per non essere viziato, deve essere espressamente motivato con riferimento alle ragioni sottese alla decisione assunta (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 29/SEZAUT/2019).

L'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui le Amministrazioni pubbliche detengono partecipazioni dirette o indirette deve effettuarsi entro il 31 dicembre di ogni anno (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR) predisponendo, qualora ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione: quest'ultimo, adeguatamente motivato, deve essere corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione (cfr. art. 20, comma, 2, 1° parte, TUSP). Nel caso in cui nell'anno precedente sia stato già adottato un piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, le pubbliche amministrazioni devono altresì approvare una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti. Nell'intento dichiarato di agevolare il corretto adempimento, da parte degli Enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del TUSP, la Sezione

delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR ha adottato le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello *standard* di atto di ricognizione e relativi esiti.

1.3. Le risultanze della revisione periodica, anche in caso di assenza di partecipazioni, e la relazione sull'attuazione del piano precedentemente adottato vanno comunicate alla struttura di monitoraggio del MEF ex art. 15 del TUSP, nonché alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti per le verifiche di rispettiva competenza.

La trasmissione dei piani operativi e delle delibere di ricognizione soddisfa finalità di trasparenza ed è funzionale allo svolgimento dei controlli effettuati dalla Corte dei conti sul “Gruppo ente territoriale”. Tali compiti si inseriscono nel più ampio ventaglio di funzioni di controllo sulle società partecipate intestate alla magistratura contabile dal TUSP, alla stregua del quale devono essere comunicate a quest’ultima le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci (ad esempio, le operazioni di costituzione o acquisizione di partecipazioni ex artt. 4, 5, 7 e 8, le quotazioni in mercati regolamentati ex art. 26, commi 4 e 5, i piani per il superamento di situazioni di crisi d’impresa ex art. 14, comma 5, la congrua articolazione degli organi di amministrazione ex art. 11, comma 3).

L’art. 20 del TUSP non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l’esito di tale controllo. Sul punto, però, le Sezioni regionali di controllo sono orientate nel ricondurre la funzione in esame nell’alveo dei controlli successivi di legittimità (cfr. *ex plurimis*, anche, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 22/2021/VSG e n. 112/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 49/2021/VSG, n. 48/2021/VSG, n. 8/2021/VSG, n. 7/2021/VSG, n. 6/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazione n. 116/2019/VSG e n. 99/2022/VSG; Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, n. 60/2018/VSG). Tale formante giurisprudenziale ha trovato conforto anche nelle deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/2020 e della Sezione delle Autonomie n. 15/SEZAUT/2021 e n. 10/SEZAUT/2024/FRG.

Il controllo della Corte dei conti refluisce in una pronuncia di accertamento che, in caso di esito negativo, evidenzia le illegittimità riscontrate nell’intento di stimolare l’ente a adottare le conseguenti misure correttive. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie deliberazione n. 15/SEZAUT/2021 ha ulteriormente precisato che, “*nel caso degli enti locali, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (ad esempio, protratti risultati economici negativi o necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex articolo 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP) potrebbero essere “suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” e, come tali, imporre l’adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall’articolo 148bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall’articolo 1, commi, 3 e 7, del D.L. n. 174 del 2012*”.

Ciò posto, l'Ente interessato è, in ogni caso, tenuto a valutare le segnalazioni e le criticità evidenziate dalla Sezione di controllo, adottando ogni misura utile al loro superamento.

1.4. L'adempimento dell'obbligo di provvedere alla ricognizione in vista della razionalizzazione periodica è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori. Più in dettaglio, l'art. 20, comma 7, del TUSP, prevede che gli enti locali inadempienti sono soggetti alle misure previste in sede di revisione straordinaria ex art. 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché a sanzioni pecuniarie da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00, fatto salvo il danno eventualmente contestato in sede di giudizio amministrativo-contabile.

1.5. Nell'ambito delle verifiche sulle società partecipate un tema di particolare attualità riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 201 del 2022 recante il riordino della relativa disciplina. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR, l'attività di revisione ordinaria ex art. 20 del TUSP e la ricognizione prevista dall'art. 30 del d.lgs. n. 201 del 2022 presenta una forte correlazione; nel caso di servizi affidati a società *in house*, tale collegamento risulta ancora più marcato, poiché la relazione ricognitiva di cui all'articolo testé citato è espressamente qualificata come appendice della relazione sull'assetto delle partecipate, redatta ai sensi dell'articolo 20 del TUSP.

2. Tanto premesso, il Collegio procede all'esame del piano di revisione approvato dal Comune di Pontremoli sotto il profilo sia "formale", con riferimento alle modalità e ai tempi di adozione del piano, sia contenutistico con riguardo alla conformità delle scelte effettuate rispetto alla disciplina del TUSP, svolgendo altresì valutazioni in merito allo stato di attuazione del precedente piano.

2.1 Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2023 dal Comune di Pontremoli, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 40/2024 (aspetti formali).

Con deliberazione del Consiglio comunale del 23 dicembre 2024, n. 40 il Comune di Pontremoli ha approvato il piano di revisione ordinaria delle società partecipate al 31/12/2023 e la relazione sullo stato di attuazione di quello precedente. Tali adempimenti sono stati effettuati entro i termini individuati dall'art. 20, commi 3 e 4, del TUSP (i.e., 31 dicembre); dalle verifiche effettuate sul portale istituzionale dell'Ente, Sezione "*Amministrazione Trasparente*", i predetti atti risultano pubblicati in ottemperanza agli obblighi di pubblicità ex d. lgs. n. 33/2013.

La deliberazione n. 40 del 2024 risulta corredata dei pareri favorevoli – espressi ai sensi dell'art. 49, comma 1, del TUEL – in ordine alla regolarità tecnica e contabile. Nella relazione di deferimento (*prot.* n. 8342/2025) il Magistrato istruttore rilevava che la deliberazione in discorso non era corredata del parere dell'Organo di revisione. In sede di controdeduzioni finali (*prot.* 8521/2025) l'ente comunicava le ragioni per le quali non aveva ritenuto necessario acquisire tale parere, manifestando la volontà di provvedere in occasione delle prossime rilevazioni annuali.

Il Collegio prende atto delle precisazioni rese.

In ordine all'avvenuta redazione della relazione ex art. 30 del d.lgs. n. 201/2022, in sede di controdeduzioni finali, il Comune di Pontremoli ha riferito di aver *“provveduto in merito assicurando la contestualità dell'istruttoria delle pratiche ex artt. 20 D.Lgs. n. 175/2016 e 30 D.Lgs. n. 201/2022, senza poi provvedere alla contestuale approvazione delle connesse proposte di deliberazione da parte dell'organo di governo comunale competente. Questo Comune s'impegna sin d'ora ad assicurare, in occasione della prossima scadenza, la contestualità nel perfezionamento dell'iter deliberativo delle pratiche in argomento. Si fa presente, al riguardo, per quanto possa eventualmente occorrere, che i servizi che l'Ente ha qualificato come servizi aventi rilevanza economica per i quali spetta al medesimo la redazione della relazione di cui all'art. 30 citato non presentano punti di contatto con le partecipazioni societarie dallo stesso detenute”* (così, nota prot. n. 8521/2025).

Il Collegio prende atto delle controdeduzioni depositate.

Come si evince dall'atto consiliare n. 40 del 2024 l'Ente ha redatto il piano di revisione periodica utilizzando esclusivamente le schede di rilevazione, predisposte dal Ministero dell'Economia e delle finanze (d'ora in poi, anche, MEF) propedeutiche alla comunicazione ex art. 15 del TUSP, senza impiegare altresì il modello c.d. *standard* adottato dalla Corte dei conti con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR. Nonostante gli enti locali non siano obbligati ad adottare il piano secondo tale modello, questa Corte osserva come il suo utilizzo consenta di disporre di un più completo quadro informativo in ordine alla situazione economico-finanziaria e alle caratteristiche strutturali della società, nonché alle decisioni finali assunte dall'Ente. Inoltre, ai sensi dell'art. 20, comma, 2, 1° parte, TUSP, il piano deve riportare gli esiti delle valutazioni effettuate ed essere corredato di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Come più diffusamente esposto nella Relazione di deferimento (prot. n. 8342/2025) il piano di ricognizione in discorso risulta corredato di una sintetica relazione tecnica, i cui contenuti non sempre hanno consentito di ricostruire il percorso logico-motivazionale alla base delle decisioni assunte.

Al riguardo, in sede di controdeduzioni finali, l'Ente ha precisato di non aver *“ispirato la propria azione al modello standard a cui si fa riferimento. Si prende atto di quanto indicato. Questo Comune s'impegna fin d'ora all'osservanza dei contenuti di detto modello”* (così, nota prot. n. 8521/2025).

Preso atto delle precisazioni fornite, il Collegio osserva che la redazione della relazione tecnica è funzionale a consentire la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione in relazione alle determinazioni assunte e alle valutazioni, anche economiche, poste alla base delle conclusioni formalizzate nel piano di revisione ordinaria dell'Ente. A tal fine, la relazione tecnica dovrebbe contenere ogni dato e/o elemento di dettaglio necessario all'esercizio del controllo esterno affidato alla magistratura contabile sulle scelte di mantenimento della partecipazione o sulle misure di razionalizzazione impiegate, quali, a titolo meramente esemplificativo, l'attività svolta e le finalità

istituzionali, le modalità di esercizio del controllo societario, l'analisi dei principali fattori di costo, la convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante il ricorso allo strumento societario in luogo di moduli organizzativi alternativi (ad esempio, gestione diretta), la sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. Il grado di analiticità della relazione andrà, poi, modulato in relazione alla rilevanza della partecipazione, in termini di valore assoluto e di quota di partecipazione. Più precisamente, nel caso di partecipazione minima l'ente dovrà dare atto dell'attività svolta, dei principali indici economici e della motivata scelta di mantenimento o dismissione. Di contro, nel caso di partecipazione maggioritaria sarà richiesto un livello di approfondimento significativamente più elevato.

Ciò posto, il sindacato di questa Corte risulta circoscritto alle informazioni e ai dati desumibili dal piano di revisione ordinaria e dalle controdeduzioni depositate (*prot. n. 8521/2025*).

2.2. Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2023 dal Comune di Pontremoli, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 40/2024 (profili sostanziali).

Dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute dall'Ente al 31 dicembre 2023, emerge che l'ente all'epoca risultava titolare di partecipazioni dirette nelle seguenti società: i) Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara S.p.A.; ii) Retiambiente S.p.A.; iii) CAT S.p.A. La società CAT S.p.A. in liquidazione, essendo direttamente interessata dal precedente piano di revisione, sarà esaminata al punto 5 relativo allo stato di attuazione (v. *infra*).

Prima di procedere all'analisi delle singole società partecipate, il Collegio ritiene di dover effettuare talune precisazioni relative a criticità comuni riscontrate in più di una società.

2.2.1 In primo luogo, nella Relazione di deferimento (*prot. n. 8342/2025*), il Magistrato istruttore osservava come le scelte di mantenimento delle partecipazioni da parte dell'Ente socio non sempre risultassero sorrette da un'analitica motivazione; difatti, il Comune si era limitato alla mera compilazione delle schede messe a disposizione nell'applicativo "*Partecipate*" del "*Portale Tesoro*" gestito dal MEF, senza fornire ulteriori informazioni. Ciò, unitamente all'assenza di una dettagliata relazione tecnica, aveva reso molto complesso la ricostruzione del processo valutativo.

In sede di controdeduzioni, l'Ente ha manifestato la volontà di "*osservare l'obbligo motivazionale in conformità a quanto esposto*" in occasione delle prossime rilevazioni annuali (così, nota *prot. n. 8521/2025*).

Alla luce delle considerazioni che precedono e preso atto delle precisazioni rese, questa Corte richiama l'attenzione dell'Ente sul ruolo di preminente centralità della motivazione nell'ambito delle valutazioni annuali sull'assetto degli organismi partecipati. Pertanto, se è indubbio che gli esiti della ricognizione debbano essere rimessi all'esclusiva discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, l'esercizio del potere discrezionale, per non essere viziato, deve essere espressamente motivato con riferimento alle ragioni sottese alla decisione adottata. A tal fine, la sede propria per esternare dette

ragioni potrebbe essere individuata nella relazione tecnica, tesa a meglio declinare la motivazione sintetica riportata nel piano di revisione redatto secondo il modello c.d. MEF o *standard* predisposto dalla Sezione delle Autonomie (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 29/SEZAUT/2019; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 13/2022/VSG e n. 69/2022/VSG). Tale motivazione appare ancora più necessaria in presenza di partecipazioni pulviscolari, quali quelle detenute dal Comune di Pontremoli.

2.2.2. Nella Relazione di deferimento (*prot.* n. 8342/2025), il Magistrato istruttore rilevava che il Comune di Pontremoli aveva dichiarato - nelle singole schede delle società - di non ravvisare esigenze di contenimento ex art. 20, comma 2, *lett. f)*, del TUSP.

In sede di controdeduzioni (*nota prot.* 8521/2025) l'Ente ha manifestato la volontà di conformarsi alle raccomandazioni della Corte, impegnandosi *"sin d'ora ad una più incisiva azione sulle correlate politiche aziendali."*

Tanto premesso, il Collegio osserva che le valutazioni di competenza dell'Ente socio in ordine alla *"necessità di contenimento dei costi"* dovrebbero essere corroborate da un'analisi sui costi di funzionamento, la quale deve essere effettuata con riguardo a tutti gli organismi partecipati. Tali analisi devono inoltre riflettere la specifica situazione economico-finanziaria dell'organismo partecipato, sicché le verifiche effettuate dall'Ente, prodromiche alle valutazioni finali ex art. 20, comma 2, *lett. f)*, del TUSP, devono confluire in un documento o in un atto per così dire a *"consuntivo"*, ove venga attenzionata la reale situazione dell'organismo partecipato: gli esiti delle analisi svolte con riguardo alla sussistenza/insussistenza delle esigenze di contenimento dei costi devono essere, poi, esposti nel piano di revisione periodica.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di svolgere, nelle successive rilevazioni annuali, le predette analisi sui costi di funzionamento, esplicitando - nella relazione tecnica - le ragioni per le quali l'ente non ritenga necessario adottare azioni di contenimento dei costi.

3. Il piano di revisione ordinaria al 31/12/2023 del Comune di Pontremoli: osservazioni specifiche sulle società (partecipazioni dirette).

3.1. Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara S.p.A.

Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Pontremoli, che detiene il 3,26 per cento del capitale sociale. La società ha per oggetto sociale, tra le altre, il recupero, la manutenzione, la gestione amministrativa del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica, già in proprietà dei Comuni e del patrimonio loro attribuito ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 77/1998, come meglio precisato all'art. 4 dello Statuto.

Tale attività è riconducibile alla *"produzione di un servizio di interesse generale"* di cui all'art. 4, comma

2, lett. a), del TUSP (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG in merito alla qualificazione dell'edilizia residenziale pubblica come servizio di interesse generale; v. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 69/2022/VSG).

Nell'ambito del piano di revisione periodica il Comune di Pontremoli riconduce Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara S.p.A. alla categoria delle società *"in house"* a controllo congiunto. Come meglio esposto nella Relazione di deferimento (*prot. n. 8342/2025*), il Magistrato istruttore rilevava altresì che, nella scheda MEF relativa alla società, il Comune dichiarava l'insussistenza di previsioni statutarie sui limiti del fatturato. Tali affermazioni non risultavano coerenti con quanto disposto all'art. 4 dello Statuto, il quale espressamente prevede che *"oltre l'ottanta per cento del fatturato della Società è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci, con la prescrizione che la produzione di beni e servizi ulteriore è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso delle attività principali della società"*. Da ultimo, nella Relazione di deferimento veniva evidenziato come la mancanza di uno solo dei requisiti necessari per qualificare la società come *in house* produceva rilevanti sul regime normativo applicabile (ad es., affidamenti diretti).

In sede di controdeduzioni (nota *prot. 8521/2025*), l'Ente ha precisato che *"la discrasia tra la dichiarazione resa e la previsione statutaria è frutto di un errore di digitazione nella compilazione della scheda pertinente"*.

Preso atto delle controdeduzioni depositate, il Collegio richiama l'attenzione sull'importanza che il piano dia conto delle caratteristiche strutturali della società in piena aderenza alle previsioni statutarie.

3.1.1. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi della partecipazione in Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara S.p.A. Come diffusamente esposto nel precedente paragrafo 2.2.1 la decisione assunta non risulta corroborata da un'analitica motivazione.

In sede di controdeduzioni (nota *prot. n. 8521/2025*), l'ente ha preso atto di quanto rilevato, impegnandosi ad ottemperare all'obbligo motivazionale *de quo*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di esporre in modo più dettagliato, nella prossima rilevazione annuale, le ragioni alla base delle determinazioni adottate.

3.1.2. Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente nella scheda della società (cfr. allegato A, deliberazione n. 40 del 2024, p. 2 e ss.), il Collegio ritiene, tuttavia, di dovere svolgere alcune considerazioni con riguardo al numero di amministratori ex artt. 20, comma 2, lett. b) e 11, commi 2

e 3, TUSP, nonché al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d), del TUSP e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f), del TUSP.

3.1.2.1. In merito al numero di amministratori ex artt. 20, comma 2, lett. b) e 11, commi 2 e 3, TUSP, risulta che la società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da 3 membri; tale numero è inferiore a quello medio dei dipendenti (pari a 51). Tuttavia, l'art. 11, comma 2, del TUSP, nel dettare regole di *governance* per le società a controllo pubblico, prevede che il relativo organo amministrativo sia costituito, di norma, da un amministratore unico. La disposizione richiamata prevede che con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, l'assemblea dei soci possa disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Tanto premesso, come meglio esposto nella Relazione di deferimento, il punto 4 dell'ordine del giorno dell'Assemblea dei soci, convocata per l'approvazione del bilancio al 31/12/2021, prevedeva il *"rinnovo cariche sociali"*; in tale sede, l'Assemblea dei soci provvedeva a nominare il Consiglio di amministrazione, designando tre componenti, senza esplicitare le specifiche motivazioni in ordine all'opzione prescelta.

In sede di controdeduzioni finali, l'Ente, nel concordare con le conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore in ordine ai rilevati *deficit* motivazionali, ha altresì precisato: *"Questo ente s'impegna a svolgere un'azione più incisiva in merito a tale segmento delle politiche aziendali"* (così, nota prot. n. 8521/2025).

Attese le criticità riscontrate e preso atto delle controdeduzioni depositate, il Collegio sottolinea l'importanza di dare pedissequa applicazione al dettato normativo.

3.1.2.2. Inoltre, con riguardo agli indicatori di criticità ex art. 20 del TUSP, nella Relazione di deferimento (prot. n. 8342/2025) veniva osservato che, ai fini del calcolo del fatturato per ERP S.p.A., il Comune aveva valorizzato il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, senza illustrare la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) *"Altri ricavi e proventi"*.

Sul punto, in sede di controdeduzioni finali l'Ente, nel concordare con le conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore in ordine alla mancata specificazione della natura dei contributi in conto esercizio, ha precisato: *"questo Comune s'impegna sin d'ora a specificarne gli elementi caratterizzanti nonché a giustificare le ragioni della classificazione"* (così, nota prot. n. 8521/2025).

Preso atto delle controdeduzioni rese, questa Corte rammenta che il fatturato – relativamente alle attività produttive di beni e servizi – è dato dalla somma delle voci *"A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni"* e *"A5) Altri ricavi e proventi"*; inoltre, negli *"Indirizzi per gli adempimenti relativi alla revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche"*, adottati dal MEF, è precisato che, qualora nella

voce A5) *Altri ricavi e proventi* “siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell’inclusione”.

Sebbene ERP S.p.A. non presenti alcun fattore di criticità, conseguendo, nel triennio considerato, un fatturato medio superiore alla soglia di legge, il Comune avrebbe dovuto esplicitare la natura dei “contributi in conto esercizio” e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) “*Altri ricavi e proventi*”.

Il Collegio raccomanda all’Ente di valorizzare, nelle successive rilevazioni annuali, in modo corretto il campo relativo al fatturato e ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) “*Altri ricavi e proventi*”. Tali informazioni possono anche essere rese mediante un mero richiamo alle motivazioni esposte nelle note integrative dei bilanci di esercizio.

3.1.2.3. Con riguardo alle condizioni di cui all’art. 20, comma 2, *lett. f)*, del TUSP il Collegio richiama le considerazioni e le raccomandazioni già formulate al precedente paragrafo 2.2.3.

3.2. Retiambiente S.p.A.

Retiambiente S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata dal Comune di Pontremoli, che detiene lo 0,002 per cento del capitale sociale. La società ha per oggetto sociale il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, assimilati nell’Ambito Territoriale Ottimale “A.T.O. Toscana Costa”, così come definito dalla L.R. Toscana n. 69/2011 e s.m.i. (*cfr.* art. 3 dello Statuto).

Nell’ambito del piano di revisione periodica, il Comune di Pontremoli riconduce Retiambiente S.p.A. alla categoria delle società “*in house*” sulla quale esercita un controllo analogo congiunto.

Avuto riguardo alla nozione di società *in house* ex artt. 2, comma 1, *lett. o)* e 16, commi 1 e 3 del TUSP, la qualificazione operata dall’Ente deve ritenersi corretta.

Ai sensi dell’art. 1 dello Statuto la società adotta il modello *in house providing* per i comuni soci, diretti e indiretti, ai sensi dell’art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016. La società, sotto pena di grave irregolarità ex art. 2409 c.c., deve effettuare oltre l’80 per cento del fatturato nello svolgimento dei compiti affidati dall’Autorità “A.T.O. Toscana Costa” per i comuni soci, diretti e indiretti, e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite del fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società. L’art. 26 dello Statuto detta norme finalizzate al controllo analogo congiunto dei soci. In particolare, l’art. 26, commi 3 e 4, dispone che “*il controllo analogo congiunto dei comuni soci, di cui al comma precedente, si esplica attraverso: a) le modalità previste dalla legge e dal presente statuto; b) le forme di coordinamento stabilite dai soci fra loro per assicurare l'esercizio congiunto del controllo analogo, anche di tipo pattizio. 26.4 il controllo analogo è esercitato anche mediante un Comitato Unitario, costituito dai rappresentanti dei comuni soci composto dai sindaci, o loro delegati, da un minimo di 7 fino a un massimo di 25 rappresentanti, scelti concordemente tra i soci di Retiambiente secondo criteri di massima rappresentatività,*

avuto riguardo anche in via non esaustiva, alla quota azionaria posseduta, nonché agli ambiti geografici di riferimento delle società operative locali". Il punto 26.6 disciplina, poi, le modalità con le quali il comitato esercita il controllo.

3.2.1. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi della partecipazione in Retiambiente S.p.A.

Come diffusamente esposto nel precedente paragrafo 2.2.1 la decisione assunta non risulta corroborata da un'adeguata e analitica motivazione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di esporre in modo più dettagliato, nella prossima rilevazione annuale, le ragioni alla base delle determinazioni adottate.

3.2.2. Con riguardo alle condizioni di cui all'art. 20, comma 2, lett. f), del TUSP il Collegio richiama le considerazioni e le raccomandazioni già formulate al precedente paragrafo 2.2.3.

4. Il piano di revisione ordinaria al 31/12/2023 del Comune di Pontremoli: osservazioni specifiche sulle società (partecipazioni indirette).

Nella relazione di deferimento (*prot. n. 8342/2025*) il Magistrato istruttore osservava che il Comune non aveva effettuato le verifiche delle partecipazioni indirette eventualmente detenute tramite Retiambiente S.p.A. (i.e., società a controllo analogo congiunto), limitandosi nella relazione a riferire che *"Il piano di riassetto comunque non può che prevedere il mantenimento della partecipazione nella Società Retiambiente Spa e anche il mantenimento delle partecipazioni indirette che svolgono il servizio"* (così, allegato A, deliberazione consiliare n. 40 del 2024, p. 18).

In sede di controdeduzioni finali (*prot. n. 8521/2025*) il Comune ha preso atto delle conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore.

Tanto premesso, il Collegio sottolinea come la ricognizione annuale degli assetti partecipati debba riferire in ordine all'intero portafoglio societario detenuto dal Comune, ivi incluse le partecipazioni indirette. Al riguardo, questa Corte rammenta che eventuali criticità nella gestione di queste ultime si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio della società direttamente partecipata e, di riflesso, potrebbero avere ricadute su quelli del socio pubblico. Pertanto, la situazione economico-finanziaria di tali società e l'adeguatezza o meno della relativa struttura organizzativa devono essere tenute nella debita considerazione in sede di adozione del piano di revisione annuale delle società partecipate dell'Ente, come previsto dall'art. 20 comma 1, del TUSP.

5. Stato di attuazione misure di razionalizzazione al 31/12/2023 (deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 2024).

In linea generale, il Collegio - anche in considerazione di eventuali future decisioni di dismissione che l'Ente riterrà di adottare - sottolinea l'importanza che le azioni di razionalizzazione vengano

realizzate entro tempi contenuti in ragione di potenziali impatti pregiudizievoli che possono riversarsi sulle finanze comunali.

5.1. CAT S.p.A. in liquidazione

CAT S.p.A. è una società partecipata dal Comune di Pontremoli, che detiene lo 0,00081 per cento del capitale sociale. Nel piano di revisione l'Ente socio dichiara che la società è *"soggetta a procedure concorsuali"*. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Pontremoli, all'esito delle ricognizioni effettuate ha confermato la razionalizzazione fornendo, alcune informazioni sullo stato di avanzamento della procedura.

Più in dettaglio, nella relazione tecnica, il Comune riferisce che *"Le difficoltà finanziarie unitamente alla mancanza di offerte per la vendita degli attivi aziendali hanno determinato la decisione di porre in liquidazione la società (04.07.13) e quindi presentare un ricorso per concordato preventivo ai sensi degli artt. 160 e ss. RD 167/42 (12.08.13). Il concordato preventivo è iscritto nel Reg. Fallimentare del Tribunale di Massa con il n.6/2014. Con nota prot. n. 7392 del 03.07.2024 trasmessa da Tribunale di Massa - sez. fallimentare, è stato ordinato il deposito in cancelleria del V piano di riparto. Una volta completata la liquidazione e la ripartizione si procederà con la cancellazione della società"* (così, allegato A, deliberazione consiliare n. 40 del 2024, p. 16).

Il Collegio prende atto dello stato di avanzamento della procedura liquidatoria

5.2 Terre di Lunaetia S.r.l

Nella relazione tecnica il Comune rappresenta che la *"cancellazione d'ufficio dal Registro delle Imprese è stata disposta con Determina del Conservatore 23 del 29/03/2023 ad oggetto: "Provvedimento di cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese di società di capitali ai sensi dell'art. 2490 codice civile – avvio del procedimento". Con Determina del Conservatore n. 92/2023 di conclusione del procedimento, pubblicata sull'albo camerale online in data 22 dicembre 2023, è stata disposta la cancellazione d'Ufficio di Terre di Lunaetia s.r.l. dal Registro delle Imprese"*.

Il Collegio prende atto dell'avvenuta finalizzazione della procedura.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana,

- rileva, nei limiti di cui in parte motiva, le criticità emerse dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2023 dal Comune di Pontremoli di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 40/2024;
- richiama l'Ente ad assumere le iniziative necessarie per il loro superamento;
- si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei successivi provvedimenti di ricognizione ordinaria.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio del Comune di Pontremoli.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, da parte del Comune, sul proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2025.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 31 dicembre 2025.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)