

Deliberazione n. 97 /2021/VSGO



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

*: riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza dell'8 giugno 2021

Comune di Ferrara

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie

(art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)

al 31/12/2018 (anno 2019) e al 31/12/2019 (anno 2020)

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 dell'8 settembre 2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito "Tusp");

Visto il decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 26 giugno 2017, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175";

Visto, in particolare, l'art. 20 del citato decreto legislativo che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, da trasmettersi alla competente Sezione della Corte dei conti;

Vista la propria deliberazione n. 1/2019/INPR del 21 gennaio 2019, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2019;

Rilevato che tra le indagini da effettuare vi è quella relativa all'esame dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nel 2018 e nel 2019, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, dalle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna;

Vista la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le "Linee di indirizzo per le ricognizioni e i piani di razionalizzazione degli organismi partecipati degli enti territoriali di cui all'art. 20 d.lgs. n.175/2016";

Vista la deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG e l'allegata relazione del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali - anno 2018;

Vista la propria deliberazione n. 66/2019/INPR, adottata nell'adunanza del 31 ottobre 2019, con la quale sono stati approvati i criteri per l'esame dei provvedimenti di razionalizzazione ordinaria - anno 2018 - delle società partecipate;

Vista la propria deliberazione n. 1/2020/INPR del 9 gennaio 2020, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2020, prevedendo il completamento dell'esame dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nel 2018 e l'esame dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nel 2019, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016;

Vista la propria deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2021, che prevede l'esame, sulla base di specifici criteri selettivi, dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nel 2020 ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, nonché il completamento dell'esame degli analoghi provvedimenti adottati nel 2018 e nel 2019;

Vista la propria deliberazione n. 8/2021/INPR, adottata nell'adunanza del 3 febbraio 2021, con la quale sono stati approvati i criteri per l'esame dei provvedimenti di razionalizzazione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nel 2020;

Considerato che il **Comune di Ferrara** (di seguito, "Comune" o "Ente") risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

Vista la deliberazione del Consiglio Comunale, verbale prot. gen.n.4-149498/19 adottata nella seduta del 16 dicembre 2019, relativa alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie possedute alla data del 31 dicembre 2018, unitamente alla relazione sullo stato di attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione adottato nel 2018 con delibera di Consiglio n.3/149552/2018 del 19.12.2018. Documentazione trasmessa a questa Sezione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016;

Vista la deliberazione del Consiglio comunale, verbale prot. gen. n. 8-133515/2020 adottata nella seduta del 21 dicembre 2020, relativa alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie possedute alla data del 31 dicembre 2019, unitamente alla relazione tecnica al provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni societarie e allo stato di attuazione delle azioni adottate nel 2019 con delibera di Consiglio n. 4-149498/2019 del 16.12.2019. Documentazione trasmessa a questa Sezione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016;

Vista l'ordinanza del Presidente con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio, tramite piattaforma telematica, dell'8 giugno 2021;

Udito il relatore Marco Pieroni;

FATTO E DIRITTO

1. Con deliberazione n. 92/2019/VSGO, conseguente all'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31.12.2017, la Sezione prendeva atto che "A seguito dell'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni possedute (art. 20 del Tusp), il Comune ha individuato azioni di razionalizzazione che prevede di attuare nel corso del 2019

(alcune erano già state decise nel piano di revisione straordinaria). Esse consistono nell'incorporazione della società Cup 2000 scpa in Lepida spa, nella cessione delle quote di Ervet spa e di una parte delle quote di Amsef srl, nel conferimento delle quote di Sipro spa nella società controllata Holding Ferrara Servizi srl. Nella delibera di approvazione dell'assetto societario si evidenzia, inoltre, che "è in atto un percorso di revisione e di modifica della normativa regionale in tema di trasporto pubblico locale, che potrebbe interessare la società AMI Agenzia Mobilità Impianti srl, di cui il Comune detiene una quota del 40,45 per cento".

La Sezione evidenziava circa il provvedimento motivato di "analisi dell'assetto complessivo delle società" come l' "art. 20, comma 2, del Tusp specifica tale obbligo di motivazione con la previsione che i piani di razionalizzazione devono essere "corredati di un'apposita relazione tecnica" al fine di permettere la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione in relazione alle determinazioni adottate in tale occasione e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel prospetto finale del piano.

In particolare, l'art. 20, comma 2, lett. f), del suddetto Testo unico prescrive alle Amministrazioni l'obbligo di rilevare la "necessità di contenimento dei costi di funzionamento".

La Sezione rileva che la "ricognizione e piano di razionalizzazione periodico degli organismi partecipati dal Comune di Ferrara - anno 2018" non contiene minimamente un'analisi dei costi di funzionamento per nessuna delle società partecipate che è, invece, presupposto indispensabile per pianificare un eventuale contenimento di tali costi."

Quanto alle partecipazioni societarie del Comune di Ferrara, la citata deliberazione n.92/2019/VSGO rappresentava le seguenti criticità:

"2. In particolare, dal conto economico di **Holding Ferrara Servizi srl**, che detiene le partecipazioni indirette del Comune, tra i costi della produzione risultano quelli per servizi, che sono lievitati tra il 2017 ed il 2018 da 736.318,00 a 820.069 euro. In proposito, si osserva che "in mancanza di un'analisi anche minimamente superficiale delle componenti di tali voci non è certamente valutabile se questi possano essere ridimensionati, con l'effetto di rendere il piano ampiamente lacunoso e inutile per questo aspetto" (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2016/VSGO).

3. Con riguardo a **Sipro spa**, partecipata al 44,98 per cento del capitale sociale, data la compagine pubblica maggioritaria, si ribadisce quanto già rilevato in sede di delibera di revisione straordinaria e cioè la necessità di formalizzare e

disciplinare nello statuto o in patti parasociali il "controllo pubblico congiunto". Infatti, la partecipazione minoritaria di un ente pubblico non è idonea a salvaguardare il perseguimento del proprio fine istituzionale, invece necessario per consentire il mantenimento della partecipazione stessa (cfr. art. 4, comma 1, del Tusp).

In proposito, questa Sezione ha già puntualizzato che "In effetti, sotto il profilo logico - argomentativo si sottolinea come l'articolo 4 del Tusp richieda un necessario vincolo di scopo partecipativo che rappresenta la stessa ragione causale dell'adesione dell'Ente pubblico all'assetto societario. Questo implica che sarebbe difficilmente giustificabile come strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali una partecipazione minoritaria, che come tale precluderebbe la possibilità di determinare le scelte strategiche dell'organismo societario da parte dell'amministrazione partecipante. [...] Questo, si ribadisce, per il fatto che le pubbliche amministrazioni partecipanti, pur avendo la maggioranza del capitale sociale, agirebbero separatamente, rendendo di conseguenza non praticabile 'il perseguimento delle proprie finalità istituzionali' che è, invece, la ragione stessa del mantenimento della titolarità della partecipazione. [...]" (cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. SRCERO/111/2018/PARI). Analogamente si sono pronunciate le Sezioni Riunite in sede di controllo ritenendo "che sia sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle 'società a controllo pubblico', rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile" (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19).

4. Con riguardo alle attività svolte da **Amsef srl** (codice Ateco S.96.03.00 - servizi di pompe funebri e attività connesse) e **Ferrara Tua srl** (codice Ateco S.96.03.00 - servizi di pompe funebri e attività connesse), la Sezione ne rileva una sovrapposizione quantomeno parziale, fatto che richiede una razionalizzazione, trattandosi di "partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali" (art. 20, comma 2, lettera c, del Tusp).

In proposito, nel sottolineare che la statuizione normativa mira a ridimensionare la proliferazione degli organismi societari, richiedendo un raffronto anche con le attività svolte da fondazioni, consorzi ed altri enti strumentali, si rileva che nel piano del Comune di Ferrara non è dato riscontro di questi organismi e del relativo ambito operativo. Peraltro, il processo di razionalizzazione/riduzione delle società

partecipate deve essere di ampia portata, visto che riguarda non solo le attività analoghe, ma anche quelle semplicemente "similari", ritenendosi sovrapponibili, pertanto, anche attività di soggetti operanti in settori solo contigui (cfr., Corte conti, Sez. reg. contr., delib. Piemonte n. 25/2016).

5. Ferrara Fiere Congressi srl ed Holding Ferrara Servizi srl hanno un numero di componenti della *governance* societaria superiore a quello dei dipendenti, integrando la fattispecie di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 20 del Tusp, che necessariamente richiede l'adozione di un piano di riassetto per la relativa razionalizzazione invece, sul punto, lacunoso.

Inoltre, con specifico riferimento a **Holding Ferrara Servizi srl e Lepida scpa**, società a controllo pubblico soggette ad obbligo di motivazione rafforzato in caso di ricorso al consiglio di amministrazione composto da tre membri ex art. 11, comma 3, del Tusp, se ne rileva la relativa carenza in relazione alle "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" e alle "esigenze di contenimento dei costi".

2. Conclusivamente, la Sezione aveva rilevato "per società di cui l'Ente è titolare di una partecipazione:

- l'assenza di un'analisi minimale dei costi di funzionamento, prodromica al relativo necessario contenimento, questo anche con particolare riferimento alle società a controllo pubblico gestite da un consiglio di amministrazione (art. 20 comma 2, lett. f, del Tusp);
- la mancanza di alcuna analisi/raffronto con le attività svolte da eventuali enti strumentali, prodromici alla razionalizzazione delle società che svolgono attività analoghe o solo similari a quelle svolte da altre società od enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, lett. c, del Tusp);
- un numero di amministratori/componenti dell'organo di controllo superiore a quello dei dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b del Tusp)."

3. L'art. 20, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante "testo unico in materia di società a partecipazione pubblica") prevede che le amministrazioni pubbliche, con apposito provvedimento, debbano effettuare, con cadenza annuale, un'analisi complessiva delle società delle quali detengono partecipazioni dirette o indirette, finalizzata, ove ricorrano i presupposti, all'adozione di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione".

L'operazione di revisione periodica, che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, costituisce il secondo momento del processo di razionalizzazione delle

società delineato nel d.lgs. n. 175/2016¹, implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel successivo comma 2 del citato art. 20.

Quest'ultimo comma precisa che, ove ricorra una delle ipotesi ivi indicate, l'amministrazione deve adottare un piano di razionalizzazione corredato di un'apposita relazione tecnica, al fine di permettere la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito in relazione alle determinazioni adottate e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel piano.

Il provvedimento di analisi societaria, che costituisce la prima fase necessaria della procedura ordinaria di razionalizzazione e l'eventuale piano di riassetto corredato dalla relazione tecnica devono essere trasmessi alla struttura del Ministero dell'economia e finanze incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione del decreto e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

In caso di adozione del piano di riassetto, entro il 31 dicembre dell'anno successivo l'amministrazione deve approvare una relazione sullo stato di attuazione del piano medesimo e sui risultati conseguiti, da trasmettere ai medesimi soggetti.

Il processo di razionalizzazione, a partire dal 2018, è divenuto un adempimento a carattere periodico posto a carico dell'ente; esso è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori.

Il comma 7 dell'art. 20 stabilisce che "La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti".

Il controllo sulle società, effettuato dalle sezioni regionali ai sensi dell'art. 20 del Tusp, si inserisce in un sistema più ampio di verifiche sulle società detenute dalle amministrazioni pubbliche, che coinvolge in primo luogo gli enti soci.

In proposito, è il caso di ricordare che l'art. 147-*quater* del Tuel impone agli enti locali, secondo la propria autonomia organizzativa, l'adozione di un adeguato

¹ Il primo momento è stato la revisione straordinaria, disciplinata dall'art. 24 del Tusp, che "costituisce la base per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22 del 21 dicembre 2018).

sistema di controlli sulle società partecipate non quotate^{2 3}.

4. Il Comune **di Ferrara** ha trasmesso in data 02.01.2020 ed in data 31.12.2020, in adempimento di quanto prescritto dal comma 1, dell'art. 20, del d.lgs. n. 175/2016, i provvedimenti di ricognizione annuale delle partecipazioni societarie possedute rispettivamente al 31 dicembre 2018, al 31 dicembre 2019.

Ai provvedimenti sono stati allegati i documenti predisposti sulla base degli *"Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (art. 20 d.lgs. n. 175/2016 e art. 17 d.l. n. 90/2014)"* del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro e della Corte dei conti.

In particolare, il più recente dei provvedimenti esaminati, adottato con la deliberazione del Consiglio comunale del 21.12.2020, è così composto: deliberazione del Consiglio comunale verbale prot. gen. n. 8-133515/2020 del 21 dicembre 2020, Allegato A- Piano di Revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2019 -Anno 2020-, Allegato B- Relazione tecnica al provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni societarie e stato di attuazione delle azioni adottate nel 2019 con delibera di Consiglio n.4/149498/2019 del 16.12.2019.

4.1. Dall'esame dei piani di razionalizzazione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2018, sinteticamente "piano 2019" e delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019, sinteticamente "piano 2020", la Sezione evidenzia in riferimento all'obbligo di rilevare la "necessità di contenimento dei costi di funzionamento" prescritto dall'art. 20, comma 2, lett. f, del Tusp, che seppure, da ultimo nel piano 2020, il Comune abbia attestato per le proprie partecipazioni di non ravvisare la necessità di contenimento di costi di funzionamento, non ha motivato tali affermazioni, con una analisi dei costi in oggetto.

² Lo schema di relazione approvato dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera 22 luglio 2019, *Linee guida per il referto annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018* (Delibera n. 22/SEZAUT/2019/INPR), con riguardo al controllo sugli organismi partecipati (sesta sezione), "contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati";

³ Si richiama anche la delibera della Sezione delle Autonomie n. 18/SEZAUT/2020/INPR (*Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19*) in tema di controllo sugli organismi partecipati, al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla crisi economica provocata dall'emergenza da Covid-19.

4.2. Con riferimento alle procedure di dismissioni societarie attuate dopo la revisione ordinaria al 31.12.2017, la "relazione sull'attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione adottato nel 2018" (piano 2019) evidenzia che è cessata nel corso del 2018 la partecipazione in Ervet s.p.a. a seguito dell'esercizio del recesso del Comune "con rimborso della quota per € 13.120,01"; è cessata la partecipazione in Cup 2000 scpa, a seguito di fusione per incorporazione in Lepida SpA, trasformata in s.c.p.a. con decorrenza 01.01.2019; è cessata la partecipazione diretta in S.I.PRO Agenzia per lo sviluppo s.p.a., a seguito di conferimento di tale partecipazione in Holding Ferrara Servizi s.r.l. nel corso dell'anno 2019.

5. Dall'esame da ultimo del piano redatto nel 2020, si rileva che alla data del 31 dicembre 2019 il Comune di Ferrara deteneva 10 partecipazioni societarie dirette e 7 indirette come di seguito illustrato.

5.1. Una partecipazione diretta in dismissione, in quanto in società in liquidazione volontaria, e precisamente in **A.T.C. s.p.a.** (partecipata al 1,29 per cento) in liquidazione dal 2014. Circa la conclusione della procedura di liquidazione l'Ente evidenzia: "Ad oggi, non è possibile ipotizzare un termine per la conclusione della procedura di liquidazione. È in essere un contenzioso tributario e fiscale";

5.2. Una partecipazione diretta in **TPER s.p.a** (partecipata al 0,65 per cento) che il Comune intende mantenere. TPER s.p.a. ha emesso in data 17 settembre 2017 (quindi, entro il termine del 23 settembre 2017 previsto dalla disposizione dell'art. 26, comma 5, del Tusp) un prestito obbligazionario presso la Borsa di Dublino (ISE - Irish Stock Exchange). Partecipazione, pertanto, esclusa dall'ambito di applicazione del Tusp;

5.3. Una partecipazione diretta in **Hera s.p.a.** (0,088 per cento), società quotata in Borsa dal 2003 nel segmento MTA (art. 26 comma 3 del Tusp) ed una partecipazione indiretta tramite la unipersonale, Holding Ferrara Servizi s.r.l. (1,63 per cento). Rispetto alla partecipazione indiretta il Comune prevede la cessione di quote azionarie a titolo oneroso, così motivando tale scelta: "Nel corso del 2021 l'Amministrazione, sulla base di analisi costi-benefici, e valutate le condizioni di mercato potrà dare mandato al management di Holding Ferrara Servizi Srl per l'alienazione delle azioni "libere" in Hera SpA, senza indebolire il peso nella governance del Patto di Sindacato e di Voto (2018-2021), al fine di avviare nuovi importanti investimenti finalizzati allo sviluppo della Città."

3.4. Una partecipazione diretta in **Banca Popolare Etica società cooperativa per azioni** (0,0035 per cento), rientrante fra le partecipazioni mantenibili ai sensi

dell'art. 4 comma 9-ter⁴ del Tusp, rispetto a cui l'Ente ne dichiara il mantenimento.

5.5. Le seguenti ulteriori sei partecipazioni dirette: **ACOSEA Impianti s.r.l.** (1 per cento), **A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.** (20 per cento), **Agenzia Mobilità e Impianti Ferrara s.r.l.** (40,45 per cento), **Ferrara Tua s.r.l.** (1 per cento), **Holding Ferrara Servizi s.r.l.** (100 per cento), **Lepida s.c.p.a.** (0,0086 per cento).

5.6. Le seguenti sei ulteriori partecipazioni indirette tramite la unipersonale Holding Ferrara Servizi s.r.l.: **ACOSEA Impianti s.r.l.** (72,68 per cento), **A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.** (80 per cento), **Ferrara Tua s.r.l.** (98,95 per cento), **AMSEF s.r.l.** (100 per cento), **Ferrara Fiere Congressi s.r.l.** (22 per cento), **S.I.PRO- Agenzia provinciale per lo sviluppo s.p.a.** (44,98 per cento).

6. Questa Sezione, esaminate le determinazioni adottate, evidenzia quanto segue:

6.1 ACOSEA Impianti s.r.l.

6.1.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata direttamente al 1 per cento ed indirettamente al 72,68% tramite la Holding Ferrara Servizi s.r.l., unipersonale del Comune. La rimanente compagine societaria è partecipata esclusivamente da Comuni⁵. La società è a controllo pubblico. L'Ente dichiara, con esclusivo profilo di diritto societario, il "controllo solitario" del Comune di Ferrara, in ragione delle quote detenute direttamente ed indirettamente tramite la propria Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale e la conseguente maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria. La *holding* anzi citata risulta esercitare attività di direzione e coordinamento nei confronti di ACOSEA Impianti s.r.l. ai sensi dell'art. 2497 e seguenti del codice civile.

Occorre evidenziare, che, il Comune qualifica ACOSEA Impianti s.r.l. quale società *in house* e ciò nonostante non indica, senza motivare al riguardo, il controllo

⁴ 9-ter. E' fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'*articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385*, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima.

⁵ Comune di Alfonsine (0,60 per cento), Comune di Bondeno (5,20 per cento), Comune di Cento (8,26 per cento), Comune di Masi Torello (0,72 per cento), Comune di Poggio Renatico (2,23 per cento), Comune di Portomaggiore (3,73 per cento), Comune di Terre del Reno (1,92 per cento), Comune di Vigarano Mainarda (1,50 per cento), Comune di Voghiera (1,32 per cento), Comune di Argenta (0,84 per cento).

analogo congiunto⁶, in considerazione del capitale sociale della s.r.l. frazionato fra più Comuni.

6.1.2. Lo statuto societario aggiornato da ultimo nel 2017 risulta redatto in adeguamento alle previsioni originarie del Tusp. Il suo articolo 1, comma 2, prevede: "La Società è a totale capitale pubblico locale, ai sensi di quanto disposto dall'art.113, comma 13, d.lgs. n. 267/00. Gli enti pubblici locali dovranno mantenere congiuntamente la totale partecipazione". Quanto allo statuto societario risulta⁷ che l'apposita struttura del Ministero dell'economia e delle finanze abbia avviato interlocuzione con la società circa l'assenza della previsione della norma prevista dall'art. 16, comma 3, del Tusp, in base alla quale gli statuti delle società *in house* devono prevedere "che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci". In merito, nella relazione sulla gestione del bilancio ordinario al 31.12.2019, così la società conclusivamente argomentava: "Tuttavia pare opportuno provvedere alla modifica dello statuto inserendo la clausola prevista dal Testo Unico".

Dall'altro lato, si prende atto, relativamente all'esigenza del controllo analogo dei soci, di quanto espresso nella relazione sul governo societario: "Si rileva, inoltre, che sarà opportuno valutare l'ipotesi della formulazione di specifici patti parasociali tra i Soci Enti Pubblici per consolidare il controllo analogo di fatto esercitato da Holding Ferrara Servizi Srl per conto del Comune di Ferrara".

La Sezione, pertanto invita l'Ente, in funzione della prossima ricognizione ordinaria ad esaminare, anche con gli altri soci pubblici l'assetto organizzativo statutario della società e, se ritenuta *in house providing*, a formalizzarne il controllo analogo congiunto con gli altri soci.

Quanto all'organo amministrativo attualmente è in carica un amministratore unico, ma lo statuto (art.16) prevede anche un organo amministrativo collegiale, composto da tre o cinque componenti, come previsto dall'art.11, comma 3, del Tusp.

6.1.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di mantenere la partecipazione senza interventi, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore (art.4, comma 1, del Tusp). Attività volta alla autoproduzione di servizio di interesse generale (art. 4, comma 2, lett. a), a tal fine l'Ente dichiara che la società svolge a favore dei soci "Gestione amministrativa e finanziaria delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali

⁶ Art.2, comma 1, lett. d), e o), del Tusp.

⁷ Relazione sulla gestione del bilancio ordinario al 31/12/2019.

strumentali all'esercizio dei servizi pubblici locali e, specificatamente, del servizio idrico integrato". La società risulta trovare proprio fondamento normativo nell'art. 113 comma 13 del d.lgs. n. 267/2000.

6.1.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20, comma 2, del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), e (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

6.1.5 Quanto al parametro espresso dalla lett. *b*, l'Ente dichiara l'assenza di dipendenti "propri" di ACOSEA, ma evidenzia che "La società, nel 2019, si è avvalsa di due dipendenti distaccati, uno dal Comune Socio e l'altro da una società controllata dalla controllante". Nella relazione sulla gestione del bilancio ordinario 2019 viene altresì evidenziato come il distacco dell'unità del Comune socio sia cessata al 31.12.2019. Parimenti la Nota integrativa al bilancio d'esercizio 2019 -dati sull'occupazione- ne evidenzia il costo⁸ per la società.

Conseguentemente, da un punto di vista sostanziale, l'utilizzo effettivo presso la società di risorse umane nella forma di dipendenti distaccati non sembra apparire in contrasto con la finalità del parametro legislativo espresso dalla lett. *b*, inteso ad individuare, nell'assenza di dipendenti o nell'esorbitanza del numero di amministratori rispetto ai dipendenti, un elemento di inefficienza aziendale, determinante la necessità di razionalizzazione.

6.1.6 Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da ACOSEA IMPIANTI srl" e parimenti che, rispetto al parametro di cui alla lett. *g*, "In base alle analisi effettuate, non si ravvisa la possibilità di avviare operazioni di aggregazione".

6.1.7. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, nel piano 2019 l'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19, comma 5, del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione. Nel sito comunale, in

⁸ "La società nel 2019 si è avvalsa di due dipendenti distaccati e precisamente un dipendente distaccato da un Comune Socio e l'altro distaccato da una società controllata dalla controllante Holding Ferrara Servizi S.r.l. per l'importo complessivo di euro 174.031".

amministrazione trasparente⁹, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024.

6.1.8. La Sezione prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: "I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs. n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

6.1.9. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6, comma 3, lett. a) e c), del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6, comma 3, lett. b), del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, la controllante Holding Ferrara Servizi s.r.l. avrebbe avviato lo studio per la sua attivazione (lett.d) art. 6, comma 3, del Tusp).

7.2. A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l.

7.2.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata direttamente al 20 per cento ed indirettamente al 80 per cento tramite la Holding Ferrara Servizi s.r.l., unipersonale del Comune. La società è a controllo pubblico. L'Ente dichiara, con esclusivo profilo di diritto societario, il "controllo solitario" del Comune di Ferrara, in ragione delle quote detenute direttamente ed indirettamente tramite la propria Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale. La Holding anzi citata risulta esercitare attività di direzione e coordinamento nei confronti di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. s.r.l. ai sensi dell'art. 2497 e seguenti del codice civile.

Si evidenzia che il Comune pur qualificando A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. quale società *in house*, nel contempo non ne indica espressamente il controllo analogo. Da verifica istruttoria, è stato appurato che il Comune di Ferrara ha provveduto a richiedere l'iscrizione della società nell'elenco Anac, previsto dall'art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 (Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" *in house*).

⁹ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19, comma 7, del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

La relazione sul governo societario di A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara s.r.l. rappresenta come “la *governance* delle società partecipate dal Comune di Ferrara si struttura attraverso una società Holding [Holding Ferrara Servizi s.r.l.], a totale controllo pubblico”. Ed inoltre, circa la *holding* “Lo scopo particolare della società è di assicurare compattezza e continuità nella gestione delle società controllate dal Comune di Ferrara esercitando funzioni di indirizzo strategico e di direzione e coordinamento sia dell’assetto organizzativo che delle attività esercitate dalle società partecipate. Ed ancora, “Holding Ferrara Servizi S.r.l. è società pienamente rispondente al modello cd. “*in house*”, essendo presenti i tre requisiti del: a) Capitale totalmente pubblico; b) Esercizio di un controllo analogo da parte dell’Ente socio, con influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società; c) Maggior parte dell’attività svolta in relazione alla sfera del socio. In considerazione delle previsioni del proprio oggetto sociale, la Holding e le controllate, tra cui A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara Srl rispettano i limiti predefiniti dalle deliberazioni adottate dall’Ente locale socio relativamente alla propria attività”.

Come espresso nella relazione sul governo societario: “I poteri di indirizzo e di controllo strategico sulle società partecipate restano nella titolarità del Comune di Ferrara che li esercita tramite Holding Ferrara Servizi S.r.l.”.

7.2.2. Relativamente alla qualificazione della società come società *in house*, del resto lo statuto societario rubrica all’art. 20 un articolo dedicato al “Controllo dei soci enti pubblici” ed il suo art. 4, comma 8, in coerenza con l’art. 16, commi 3 e 3-bis, del Tusp, dispone che “ la Società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l’ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall’Ente Pubblico Locale socio, nell’ambito del mandato ricevuto dal medesimo attraverso il Contratto di servizio. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società”. Inoltre, l’art.5 - Soci- prevede che:” La quota pubblica di capitale sociale non potrà essere inferiore al 100% per tutta la durata della Società: possono concorrere alla formazione del capitale pubblico anche le partecipazioni di società vincolate per legge e/o per statuto ad essere a capitale interamente pubblico”.

Lo statuto societario prevede all’art.14 che la società sia amministrata da un amministratore unico, anche persona giuridica. La nomina è riservata in analogia all’art. 2449 del codice civile al Comune di Ferrara. Attualmente l’amministratore unico è Holding Ferrara Servizi s.r.l.

7.2.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di mantenere la partecipazione senza interventi, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore e della propria collettività (art.4, comma 1, del Tusp). Attività volta alla autoproduzione di servizio di interesse generale (art. 4, comma 2, lett. a), a tal fine l'Ente dichiara che "La società svolge attività direzionale ed amministrativa delle farmacie comunali (n. 11 farmacie e un centro inalatorio). La titolarità della vendita diretta di farmaci è in carico al Comune, affidata attraverso il contratto di servizio alla propria società "in house"", come del resto evidenziato dai codici Ateco di attività aziendale G. 47.73.10-Farmacie e G. 47.91.10-Commercio al dettaglio di qualsiasi tipo di prodotto effettuato via internet, praticando l'azienda anche tale tipo di modalità di vendita.

7.2.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20, comma 2, del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore a un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

7.2.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da AFM FARMACIE COMUNALI FERRARA SRL." e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa, la possibilità di aggregare AFM FARMACIE COMUNALI SRL ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

7.2.6. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, nel piano 2019 l'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19, comma 5, del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione.

Nel sito comunale, in amministrazione trasparente¹⁰, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024. In particolare, nei primi due D.U.P. alla società

¹⁰ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19, comma 7, del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

A.F.M. Farmacie Comunali Ferrara Srl veniva assegnato l'obiettivo specifico "di proseguire nelle attività volte all'incremento del fatturato globale aziendale, ponendo una crescente attenzione al cittadino con l'implementazione dei servizi offerti, in particolare la consegna dei referti presso le farmacie e il servizio di telemedicina (Holter pressorio e ECG)."

Da accertamento istruttorio, il conto economico del bilancio d'esercizio 2019 della società attesta un valore della produzione (voce A) pari ad euro 17.919.962 maggiore rispetto a quello dell'anno 2018, pari ad euro 17.799.976, con costi della produzione complessivi nel 2019 (voce B) pari ad euro 17.622.482, maggiori rispetto a quelli del 2018, pari ad euro 17.468.144. La differenza fra valore e costi della produzione per entrambi gli anni è positiva (nell'anno 2019 pari ad euro 297.480, nell'anno 2018 pari ad euro 331.832).

7.2.7. La Sezione prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: "I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs. n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

7.2.8. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6, comma 3, lett.a) e c), del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6 comma 3 lett. b) del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, la controllante Holding Ferrara Servizi s.r.l. avrebbe avviato lo studio per la sua attivazione (lett.d) art. 6, comma 3, del Tusp).

8.3. Agenzia Mobilità e Impianti Ferrara s.r.l.

8.3.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata direttamente al 40,45 per cento dal Comune di Ferrara ed al 59,55 per cento dall'Amministrazione Provinciale di Ferrara. La società è a controllo pubblico.

L'Ente dichiara di non avere nessun controllo sulla società. Tuttavia, l'esame dello statuto, aggiornato ai sensi del Tusp, evidenzia i seguenti quorum costitutivi e deliberativi per l'assemblea societaria all'articolo 15 comma 4: "L'assemblea è regolarmente costituita con la presenza di soci che rappresentano almeno il 70% del capitale sociale e parimenti delibera con il voto favorevole di soci che rappresentino almeno il 70% di capitale sociale". Come sopra evidenziato al 31.12.2019 i soci sono due, ciascuno singolarmente non può condizionare gli esiti

assembleari, giacché l'assemblea societaria richiede, in ragione delle quote sociali detenute, il consenso di entrambi i soci per deliberare negli argomenti di sua competenza, compresa la nomina dell'amministratore unico e relativa determinazione degli indirizzi d'azione (art.16).

Pertanto, in funzione della prossima ricognizione ordinaria, la Sezione sottopone all'Ente la valutazione in ordine all'esistenza di un controllo congiunto con l'altro socio per le disposizioni statutarie di tale s.r.l., anche in ragione della funzione di "organo di indirizzo e controllo politico amministrativo dell'Agenzia", spettante all'assemblea societaria (art.16 dello statuto).

8.3.2. Relativamente allo Statuto, come si è sopra riportato, è stato adottato e richiama l'applicazione del Tusp (art.24 dello statuto), la società è a controllo pubblico.

La partecipazione pubblica alla società è garantita dall'art.2 dello statuto che prevede: "Le quote della società dovranno essere possedute esclusivamente dalla Provincia di Ferrara, dal Comune di Ferrara e/o da Enti e Società da questi totalmente controllati".

L'art.3 dello statuto specifica che "La società assume le funzioni di Agenzia per la Mobilità ed il trasporto pubblico locale di cui alla legge regionale n. 30/1998 e successive modifiche ed integrazioni ed opera sulla base di convenzione tra enti locali di cui all'art.30 del decreto legislativo n.267/2000".

Quale organo amministrativo lo statuto (art.17) prevede l'amministratore unico, conformemente all'art.11, comma 2, del Tusp.

8.3.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di mantenere la partecipazione senza interventi, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore (art.4, comma 1, del Tusp). Attività che l'Ente dichiara volta alla autoproduzione di servizio di interesse generale (art 4, comma 2, lett. a): "Nello specifico, sviluppa attività di progettazione, coordinamento e sostegno alle politiche e progetti di mobilità sostenibile, collaborando con gli enti locali per favorire attività nell'interesse della collettività amministrata."

8.3.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20, comma 2, del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore a un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti). Relativamente ai risultati d'esercizio, il

Comune evidenzia per gli anni 2019, 2018 e per gli anni 2016-2015 il "pareggio di bilancio".

8.3.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. c viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da AMI Srl", e parimenti che, rispetto al parametro della lett. g, "Non si ravvisa, la possibilità di aggregare AMI srl ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

8.3.6. Relativamente ai costi di funzionamento (di cui alla lett. f) il Comune dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2°, lett. f), TUSP". L'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19, comma 5, del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione.

Nel sito comunale, in amministrazione trasparente¹¹, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024.

Da approfondimento istruttorio è emerso che il conto economico del bilancio d'esercizio 2019 della società attesta un valore della produzione (voce A) 2019 pari ad euro 19.383.527 a fronte di costi della produzione complessivi (voce B) pari ad euro 19.410.451. Con una differenza negativa, quindi, tra valore e costo della produzione pari ad euro 26.924. Dalla relazione sul governo societario risulta resa ai soci la illustrazione delle voci di ricavi e costi correlate al conto economico 2019.

8.3.7. Inoltre, la relazione sul governo societario per l'annualità 2019 rappresenta come "Gli Enti soci approvano i bilanci consuntivo e preventivo e, sono informati ai sensi dello statuto delle decisioni assunte dall' Amministratore Unico". Da tale documento risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6, comma 3, lett.a) e c), del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della società (art. 6, comma 3, lett. b), del Tusp). E', inoltre, stato costituito un Comitato consultivo utenti per dare supporto alle istanze degli utenti e dei consumatori in tema di sicurezza e qualità dei servizi di trasporto pubblico. Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, ne vengono indicati i diversi ambiti (lett.d) art. 6, comma 3, del Tusp).

¹¹ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19, comma 7, del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

9.4 Ferrara Tua s.r.l.

9.4.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata direttamente al 1 per cento ed indirettamente al 98,95 per cento tramite la Holding Ferrara Servizi s.r.l., unipersonale ed *in house* del Comune. Ferrara Tua s.r.l. è inoltre partecipata dal Comune di Vigarano Mainarda al 0,05 per cento.

La società è a controllo pubblico. L'Ente dichiara, con esclusivo profilo di diritto societario il "Controllo congiunto – maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti". La Holding anzi citata risulta esercitare attività di direzione e coordinamento nei confronti di Ferrara Tua s.r.l. ai sensi dell'art. 2497 e seguenti del codice civile.

Il Comune definisce Ferrara Tua s.r.l. quale società *in house*, ma non ne indica espressamente il controllo analogo congiunto¹², in ragione della partecipazione del Comune di Vigarano Mainarda, ai sensi di quanto disposto dalla lett. *d*, comma 1, dell'art. 2 del Tusp.

Da verifica istruttoria risulta avviata dal Comune di Ferrara la procedura di iscrizione della società all'elenco Anac ex art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016.

La relazione sul governo societario di Ferrara Tua s.r.l. rappresenta come "la governance delle società partecipate dal Comune di Ferrara si struttura attraverso una società Holding [Holding Ferrara Servizi s.r.l.], a totale controllo pubblico". Ed inoltre, circa la *holding* "Lo scopo particolare della società è di assicurare compattezza e continuità nella gestione delle società controllate dal Comune di Ferrara esercitando funzioni di indirizzo strategico e di direzione e coordinamento sia dell'assetto organizzativo che delle attività esercitate dalle società partecipate. Ed ancora, "Holding Ferrara Servizi S.r.l. è società pienamente rispondente al modello cd. "in house", essendo presenti i tre requisiti del: a) Capitale totalmente pubblico; b) Esercizio di un controllo analogo da parte dell'Ente socio, con influenza determinante sia sugli obbiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società; c) Maggior parte dell'attività svolta in relazione alla sfera del socio. In considerazione delle previsioni del proprio oggetto sociale, la Holding e le controllate, tra cui FERRARA TUA Srl rispettano i limiti predefiniti dalle deliberazioni adottate dall'Ente locale socio relativamente alla propria attività".

¹² d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

Come espresso nella relazione sul governo societario, "I poteri di indirizzo e di controllo strategico sulle società partecipate restano nella titolarità del Comune di Ferrara che li esercitano tramite Holding Ferrara Servizi S.r.l."

9.4.2. Relativamente alla qualificazione della società come operante *in house providing*, del resto lo statuto societario rubrica all'art. 21 un articolo dedicato al "Controllo dei soci enti pubblici" ed in particolare al punto 21.3 prevede che "I soci enti pubblici locali territoriali, qualora siano più di uno, al fine di potere esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, potranno sottoscrivere appositi accordi- o Patti Parasociali- con cui garantiranno reciprocamente il pieno controllo sulla società tramite l'esercizio coordinato dei loro poteri sociali, di indirizzo e controllo.

Tali accordi una volta sottoscritti, dovranno comunque essere integrati a seguito dell'ingresso di nuovi Soci enti pubblici territoriali."

Inoltre, il suo articolo 2, comma 9, indica, in coerenza con l'art. 16, commi 3, e 3-*bis* del Tusp che "La società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dagli enti pubblici soci, nell'ambito del mandato ricevuto dai medesimi attraverso il Contratto di servizio. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società".

Come previsto dallo statuto all'art.5 - Capitale sociale -, "La quota di capitale pubblico posseduta da enti pubblici territoriali locali, anche indirettamente per il tramite di società totalmente partecipate, non può essere inferiore al 100% (cento per cento) per tutta la durata della società".

Quanto all'amministrazione della società è previsto (art.15) che la società sia amministrata da un amministratore unico, anche persona giuridica, o da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, in coerenza con l'art.11, comma 3, del Tusp. Attualmente l'organo amministrativo è monocratico ed attribuito alla Holding Ferrara Servizi s.r.l.

9.4.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente prevede la razionalizzazione della partecipazione e dichiara di mantenere la partecipazione con azioni di razionalizzazione, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore (oltre che a "favore della collettività e degli enti soci") (art.4, comma 1, del Tusp). Attività, che l'Ente dichiara volta alla "autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art 4, comma 2, lett. d)". Il Comune precisa che "La società produce

servizi strumentali per l'ente destinati sostanzialmente a due finalità: la prima a garantire la fruibilità dell'area urbana attraverso la realizzazione e gestione della sosta e la manutenzione del verde pubblico nell'area stessa, la seconda relativa alla gestione dei servizi cimiteriali di competenza dell'ente. Quanto a quest'ultima attività (individuata con codice Ateco S.96.03.00), lo statuto societario precisa che si tratta dello svolgimento "dei servizi pubblici funerari e cimiteriali" (art.2 comma 1 punto IV), collocabili nell'ambito dei servizi necroscopici e cimiteriali di spettanza comunale, previsti dal d.p.r. n. 285 del 10 settembre 1990. Tale attività cimiteriale risulta diversa dalla "attività funebre", come definita dall'art. 13 della l. regionale n. 19 del 29 luglio 2004 e s.m.i, svolta invece dalla partecipata indiretta comunale AMSEF s.r.l.. Infatti, la predetta normativa regionale, art. 5 comma 2, ha imposto la separazione societaria prevedendo che *"Nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre di cui all'articolo 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria, da attuare entro il 31 dicembre 2005."*

9.4.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20 comma 2 del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

9.4.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c*, viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da Ferrara Tua Srl", e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa la possibilità di aggregare Ferrara Tua Srl ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa. Tale azione è già stata effettuata nell'anno 2015, nell'ambito del piano di razionalizzazione delle partecipazioni di cui alla l. n. 190/2014".

9.4.6. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*) il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, nel piano 2019 l'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19 comma 5 del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione.

Nel sito comunale, in amministrazione trasparente¹³, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024.

9.4.7. Come evidenziato al punto 6.4.3. il Comune dichiara il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione, individuando quale azione di razionalizzazione, la "attività di ricognizione e analisi dei contratti di servizio già avviata nell'anno 2020, il Comune procederà con la revisione complessiva del Contratto di Servizio per la gestione del Verde pubblico, finalizzata ad una migliore sostenibilità organizzativa e finanziaria delle attuali modalità di gestione in house del servizio".

La Sezione prende atto dell'azione anzi prospettata, che parrebbe avere esclusivo profilo gestionale aziendale, ed in funzione della prossima ricognizione ordinaria, invita il Comune ad argomentarne l'efficacia quale azione di razionalizzazione (art.20, comma 1, del Tusp) in relazione al parametro (art.20, comma 2, del Tusp) che ne ha determinato l'adozione.

9.4.8. La Sezione prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: "I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs. n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

9.4.9. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6 comma 3 lett.a) e c) del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'istituzione di un ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6 comma 3 lett. b) del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, la controllante Holding Ferrara Servizi s.r.l. risulterebbe averne avviato lo studio per l'attivazione (lett.d) art. 6 comma 3 del Tusp).

10.5 Holding Ferrara Servizi s.r.l.

10.5.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata direttamente al 100 per cento dal Comune di Ferrara. La società è a controllo pubblico.

¹³ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19, comma 7, del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

L'Ente dichiara, con esclusivo profilo di diritto societario, il "Controllo solitario – maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria", tuttavia il Comune, pur qualificando la società come operante secondo il modello *in house providing*, non ne evidenzia il controllo analogo. Da verifica istruttoria, nella relazione sul governo societario si specifica "Holding Ferrara Servizi S.r.l. è società pienamente rispondente al modello cd. "in house", essendo presenti i tre requisiti del: a) Capitale totalmente pubblico; b) Esercizio di un controllo analogo da parte dell'Ente socio, con influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società; c) Maggior parte dell'attività svolta in relazione alla sfera del socio. In considerazione delle previsioni del proprio oggetto sociale, la Holding rispetta i limiti predefiniti dalle deliberazioni adottate dall'Ente locale socio relativamente alla propria attività nonché delle attività delle partecipate".

10.5.2. Relativamente alla qualificazione della società come società operante *in house providing*, lo statuto societario, aggiornato da ultimo nel 2020 all'art.2 specifica che "La società è in ogni caso vincolata a realizzare l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento delle funzioni ad essa assegnate dal socio pubblico; la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di 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". Si evidenzia che l'art. 16, comma 3, del Tusp prevede che gli statuti delle società *in house* debbano prevedere che "oltre l'ottanta per cento del loro fatturato" sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico socio.

L'art. 5 dello statuto specifica che "la quota di capitale pubblico posseduta dal Socio Comune di Ferrara non può essere inferiore al 100% (cento per cento) per tutta la durata della società". L'art. 10 rubricato "Le decisioni del socio unico" espongono le decisioni assembleari rimesse al socio unico Comune di Ferrara nell'ambito della società *in house*.

L'organo amministrativo (art. 15) può essere monocratico o collegiale; in quest'ultimo caso è previsto che lo stesso sia composto da tre componenti in coerenza con l'art. 11 del Tusp. Da ultimo, il consiglio di amministrazione di Holding Ferrara Servizi è stato nominato il 10/10/2019 ed il relativo verbale è stato trasmesso a questa Sezione. La scelta dell'organo amministrativo collegiale è stata motivata "dall'ampia e differenziata struttura organizzativa che caratterizza la Società, con riferimento specifico all'articolazione del Gruppo e alle attività svolte. Holding Ferrara Servizi Srl, infatti, è la controllante di quattro società". Le società controllate anzi citate sono: ACOSEA Impianti s.r.l., AMSEF

s.r.l., A.F.M. Farmacie Comunal Ferrara s.r.l., Ferrara Tua s.r.l. Circa quest'ultime il verbale specifica che "Inoltre Holding riveste quale persona giuridica la carica di Amministratore Unico di due società del gruppo, AFM Srl e Ferrara Tua Srl, società in house del Comune di Ferrara. Pertanto, la scelta di un Consiglio di Amministrazione, che prevede pluralità di rapporti con riunioni dell'Organo Amministrativo assistite dall' Organo di Controllo, appare non solo ampiamente motivata ma anche maggiormente funzionale e garantista". Relativamente ai compensi deliberati nel verbale si evidenzia che "Tali importi, coincidenti con quanto previsto per il precedente mandato, rispettano i limiti di cui all'articolo 4 comma 4 del DL 95/2012 così come previsto dal comma 7 dell'art.11 del D.lgs. n. 175/2016".

10.5.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente prevede la razionalizzazione della partecipazione e dichiara di mantenere la partecipazione con azioni di razionalizzazione. Il Comune evidenzia che la partecipata svolge attività di produzione di beni e servizi a suo favore (art.4, comma 1, del Tusp). In merito dichiara che "La società svolge la gestione unitaria delle società controllate dall'ente, perseguendo costantemente la razionalizzazione dei servizi aziendali di direzione di logistica delle controllate" e qualifica tale attività come "gestione delle partecipazioni societarie di enti locali (art.4, co 5)".

Al riguardo, pur ritenendo in linea con l'attuale quadro normativo l'adozione del modello *holding*¹⁴, si osserva che la disposizione citata (art. 4 comma 5) è finalizzata ad escludere le società cosiddette "strumentali" di cui al comma 2 lett. d), aventi quali oggetto esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, dal divieto di acquisire nuove partecipazioni o costituire società.

La società *holding* trova previsione, quale forma di attività strumentale dell'ente locale nell'art. 4, comma 2, lett. d), del Tusp.

Dall'art.2 dello statuto societario emerge che la società ha ad oggetto non solo l'assunzione di partecipazioni ed attività connesse ("La gestione e valorizzazione del patrimonio mobiliare del Comune di Ferrara; l'assunzione di partecipazioni in altre Società o Enti, anche intervenendo alla loro costituzione, le quali potranno

¹⁴ La Sezione delle Autonomie (deliberazione n.29/2019/FRG) evidenzia i potenziali limiti della gestione delle partecipate tramite società *holding*. Richiamando anche le pronunce delle Sezioni di controllo sul tema, ha evidenziato che "Nelle società indirette, la presenza di un'articolata gerarchia dei livelli di partecipazione produce un naturale affievolimento dei poteri di controllo dell'ente socio sugli organismi partecipati, rendendo, di fatto, complesso l'esercizio delle prerogative connesse alla qualità di socio. Il Testo unico si fa carico delle istanze volte al contenimento del fenomeno delle partecipazioni indirette, nella misura in cui impone alle società strumentali controllate dagli enti locali (le entità di cui all'art. 4, co. 2, lett. d) il divieto di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Le criticità relative alle società indirette si pongono con maggior enfasi in caso di adozione del modello *holding*, ossia quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale".

avere ad oggetto la gestione e l'erogazione di servizi pubblici locali ed iniziative imprenditoriali che abbiano anche rilevanza pubblica oltre che per conto e nel territorio del Comune di Ferrara anche per conto e nel territorio di altri Comuni, loro società e consorzi, di Enti Pubblici e di soggetti privati, nel pieno rispetto di quanto prescritto nel presente articolo", "assicurare la gestione ottimale delle società partecipate ed esercitare funzioni di indirizzo strategico così come stabilite dall'Ente Territoriale proprietario, nonché di coordinamento sia dell'assetto organizzativo che delle attività esercitate dalle società partecipate"), ma anche "la gestione e la valorizzazione, sia direttamente che per il tramite di società controllate e/o partecipate, di immobili, anche del Comune di Ferrara ove alla stessa conferiti, affidati in gestione o dalla stessa comunque acquisiti in conformità alla vigente normativa".

Sulla base di quanto sopra evidenziato, Holding Ferrara Servizi s.r.l. parrebbe qualificarsi come *holding* "operativa" avente attività prevalente¹⁵, ma non esclusiva di gestione delle partecipazioni, tipica della "*holding* pura".

10.5.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20, comma 2, del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

10.5.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da Holding Ferrara Servizi Srl", e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa la possibilità di aggregare Holding Ferrara Servizi ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

10.5.6. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, nel piano 2019 l'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19, comma 5, del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione.

¹⁵ Da visura camerale emerge che la società risulti avere Attività di *holding* operativa "di importanza primaria" (codice Ateco M.70.1.) a cui si affianca l'attività immobiliare (Codice Ateco L. 68.20.01.) "di importanza secondaria",

Nel sito comunale, in amministrazione trasparente¹⁶, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024.

Il conto economico del bilancio di esercizio 2019 evidenzia un aumento contenuto dei costi della produzione complessivi pari ad euro 1.210.612 rispetto all'anno precedente in cui erano pari ad euro 1.188.857¹⁷.

10.5.7. In relazione al mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione, il Comune di Ferrara indica: "Nel corso del 2021 l'Amministrazione procederà a riorganizzare l'assetto di governance delle società partecipate, rivedendo il ruolo che la società strumentale Holding Ferrara Servizi s.r.l. riveste in tale assetto, anche alla luce delle osservazioni evidenziate dalla Corte dei Conti".

Il Comune, in considerazione dell'emergenza pandemica ha rinviato tale azione già prevista per il 2020 all'anno successivo.

La Sezione si riserva pertanto di riesaminare la prospettata riorganizzazione nella prossima ricognizione ordinaria.

10.5.8. La Sezione prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: "I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs. n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

10.5.9. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6 comma 3 lett. a) e c) del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'istituzione dell'ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6, comma 3, lett. b), del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, Holding Ferrara Servizi s.r.l. risulterebbe averne avviato lo studio per l'attivazione (art. 6, comma 3, lett. d), del Tusp).

11.6 Lepida s.c.p.a.

11.6.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata allo 0,0086 per cento dall'Ente. Con decorrenza dal 01.01.2019 si è perfezionata la

¹⁶ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19, comma 7, del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

¹⁷ Tra i costi evidenzia un significativo aumento il costo per il personale pari nell'anno 2019 ad euro 220.065 rispetto ad euro 149.112 sostenuto l'anno precedente.

fusione di CUP 2000 in Lepida spa, con contestuale trasformazione di quest'ultima in società consortile per azioni.

La società è a controllo pubblico. L'Ente dichiara di averne il "Controllo congiunto per effetto di patti parasociali". Tenuto conto che il medesimo Comune ha indicato tale società quale *in house*, il tipo di controllo sulla stessa è da qualificarsi come controllo analogo congiunto, del resto viene specificato: "Lepida ScpA è una società a totale capitale pubblico e si qualifica come società *in house* strumentale a tutti i comuni soci, seppur detentori di quote molto ridotte. I singoli soci effettuano il controllo analogo mediante il "Comitato di Indirizzo e Coordinamento degli Enti Locali".

Attualmente la società, opera in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dalla Regione Emilia-Romagna con una quota del 95,64 per cento e per la parte residua da tutti i comuni e le province dell'Emilia-Romagna, nonché altre amministrazioni pubbliche, quale l'Università in esame, per un totale di 441 soci. Il controllo analogo congiunto è esercitato dai soci tramite un organismo di controllo denominato: "Comitato permanente di indirizzo e coordinamento", istituito e disciplinato dalla convenzione quadro stipulata dai soci. Nel 2019 è stato aggiornato lo schema di convenzione quadro (della durata di cinque anni) e sono state approvate le conseguenti modifiche allo statuto sociale, con riferimento, fra l'altro, alle clausole sulle attribuzioni dell'assemblea dei soci e dell'organo amministrativo che risultano fortemente limitate, parallelamente ad un'espansione delle competenze del comitato. Da approfondimento istruttorio risulta che la Regione Emilia-Romagna abbia provveduto all'iscrizione delle società all'elenco Anac ex art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 in relazione a tutti i soci (cfr delibera Anac n. 635 del 26.06.2019).

11.6.2. Dal verbale dell'assemblea ordinaria dei soci di Lepida spa del 12 ottobre 2018, trasmesso alla Sezione, ai sensi dell'art.11, comma 3, del Tusp, risulta la decisione di istituire un organo amministrativo collegiale composto da tre componenti, motivata in considerazione della "numerosità dei soci" e della "varietà degli argomenti che la società deve trattare". Con deliberazione n.9/2021/VSGO, questa Sezione si è espressa in ordine alla congruità di tale motivazione.

11.6.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di mantenere la partecipazione senza interventi, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore (art.4, comma 1, del Tusp); attività volta alla autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 4, comma 2, lett. d).

11.6.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20 comma 2 del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), e (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

11.6.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da LEPIDA scpa", e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa, la possibilità di aggregare Lepida Scpa ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

11.6.6. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP".

12.7 AMSEF s.r.l.

12.7.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata indirettamente dal Comune di Ferrara al 100 per cento tramite Holding Ferrara Servizi s.r.l. unipersonale ed *in house*. La società è a controllo pubblico.

L'Ente ne dichiara, infatti, "Controllo solitario – maggioranza dei voti esercitabili in assemblea".

12.7.2. Relativamente allo statuto è da evidenziarsi in particolar modo quanto disposto dal suo art. 45 -Rinvio di norme- "Per tutto quanto non contemplato nelle presenti Norme sul funzionamento della società si fa riferimento al Codice Civile e alle leggi speciali applicabili che regolano le società a responsabilità limitata a controllo pubblico indiretto".

L'amministrazione della società (art.13) può essere affidata ad un amministratore unico o ad un consiglio di amministrazione, composto da tre o cinque membri, in coerenza con quanto disposto dall'art. 11 comma 3 del Tusp. Attualmente la società è amministrata da un amministratore unico nominato nel 2019.

12.7.3. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di volere procedere, tramite la Holding Ferrara Servizi s.r.l., alla razionalizzazione di tale partecipazione con "cessione di quote della partecipazione tramite aumento del capitale sociale". il Comune evidenzia che la partecipata svolge attività di

produzione di beni e servizi a suo favore, inteso come a favore della collettività (art.4, comma 1, del Tusp). Attività volta alla autoproduzione di servizio di interesse generale¹⁸ (art. 4, comma 2, lett. a), e a tal fine l'Ente dichiara che "Amsef è la società derivata dallo scorporo del ramo funerario dalla società di gestione dei servizi cimiteriali, effettuato in base alla normativa regionale. Amsef effettua prestazioni di servizi con forte caratterizzazione etica e di calmierizzazione delle tariffe applicate in un settore a forte sensibilizzazione sociale, garantendo accessibilità al servizio a tutta la collettività". L'attività di Amsef risulta attenere alle "onoranze funebri", come anticipato al punto 6.4.3., attività societariamente separata da quella cimiteriale, in base al disposto dell'art. 5 comma 2 della l. regionale 29/07/2004 n.19.

12.7.4. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20 comma 2 del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti).

12.7.5. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da Amsef Srl" e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa, la possibilità di aggregare Amsef Srl ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

12.7.6. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, nel piano 2019 l'Ente dichiara di avere fissato obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata (art.19 comma 5 del Tusp) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione.

¹⁸ Nella definizione posta dal Tusp, art.2, comma 1, lett. h), «servizi di interesse generale»: 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;
i) «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

Nel sito comunale, in amministrazione trasparente¹⁹, risultano pubblicati in estratto gli obiettivi gestionali assegnati alle società in controllo diretto ed indiretto e partecipate del Comune di Ferrara e sia nell'ambito dei D.U.P. 2018-2020, 2019-2020 che 2020-2024.

Il conto economico del bilancio di esercizio 2019 della partecipata evidenzia costi della produzione complessivi (voce B) pari a euro 3.412.105 inferiori a quelli del 2018 pari ad euro 3.418.250 e ciò rispetto ad un valore della produzione dell'anno 2019 pari ad euro 4.099.493 in aumento rispetto al valore dell'anno precedente pari ad euro 3.915.381.

12.7.7. Quanto alla azione di razionalizzazione da attuarsi nel 2021, ma già prevista anche dal piano 2019 tramite cessione della partecipazione a titolo oneroso parziale o totale, il Comune ha stabilito che "Completata l'analisi propedeutica delle informazioni ed effettuata la necessaria valutazione, il Comune, per il tramite della società Holding Ferrara Servizi Srl, potrà procedere alla cessione parziale del pacchetto detenuto in Amsef Srl attraverso l'approvazione di un aumento del capitale sociale riservato ad un socio da individuarsi attraverso procedura ad evidenza pubblica".

Preso atto dell'azione anzi prospettata, la Sezione, in funzione della prossima ricognizione ordinaria, invita il Comune a dettagliare l'operazione societaria sopra esposta e ad argomentarne l'esito finale, cioè la "cessione parziale del pacchetto detenuto" in Amsef srl, quale pertinente modalità di razionalizzazione della partecipazione societaria indiretta (art.20, comma 1, del Tusp), in relazione al parametro che ne ha determinato l'adozione ai sensi dell'art. 20, comma 2, del Tusp.

12.7.8. La Sezione, inoltre, prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: "I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs. n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

12.7.9. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6, comma 3, lett. a) e c), del Tusp (regolamento interno per reclutamento del personale e codice di condotta), ma non l'istituzione dell'ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6, comma 3, lett. b), del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità

¹⁹ Pubblicazioni ai sensi dell'art.19 comma 7 del Tusp, effettuate in amministrazione trasparente-enti controllati-società partecipate-provvedimenti.

sociale, la controllante Holding Ferrara Servizi s.r.l. risulterebbe averne avviato lo studio per l'attivazione (lett.d) art. 6 comma 3 del Tusp).

13.8 Ferrara Fiere Congressi s.r.l.

13.8.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata indirettamente, per il tramite della Holding Ferrara Servizi s.r.l., al 22 per cento dall'Ente, dalla Camera di Commercio di Ferrara al 3 per cento, dall'Amministrazione Provinciale di Ferrara al 16 per cento, da BPER Banca s.p.a al 8 per cento e da BolognaFiere s.p.a. al 51% per cento. BolognaFiere s.p.a. risulta esercitare attività di direzione e coordinamento nei confronti di Ferrara Fiere Congressi s.r.l. ai sensi dell'art. 2497 e seguenti del codice civile.

L'Ente ha dichiarato di non avere nessun controllo.

A seguito della perdita d'esercizio 2019 (euro 590.889), che ha determinato le condizioni di cui all'art. 2482-ter del codice civile (riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale), la società è stata ricapitalizzata a novembre 2020 dai soli soci Holding Ferrara Servizi s.r.l. e BolognaFiere s.p.a., che ne detengono da dicembre 2020 rispettivamente il 30,14 per cento ed il 69,86 per cento. Quest'ultima società BolognaFiere, come evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 26/2021/VSGO *"ha avviato lo studio di un percorso di integrazione con altro player attivo nel settore fieristico italiano"*, a seguito del quale la sua *governance* (caratterizzata dalla presenza di diversi enti pubblici nella compagine societaria) è destinata ad essere profondamente trasformata.

La Sezione si riserva, pertanto, di esaminarne il tipo di controllo e lo statuto di Ferrara Fiere Congressi s.r.l. (modificato nel 2020), nella prossima ricognizione ordinaria.

13.8.2. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l'Ente dichiara di mantenere la partecipazione senza interventi, tramite di Holding Ferrara Servizi s.r.l., svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a suo favore, inteso come a favore della collettività (art.4, comma 1, del Tusp). La società ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici; attività "ammessa" ai sensi dell'art. 4 comma 7 del Tusp. In merito l'Ente dichiara *"E' una società di gestione delle fiere, controllata dal polo regionale BolognaFiere, che sostiene la promozione delle iniziative economiche di valorizzazione dei prodotti, a forte caratterizzazione del territorio locale ferrarese"*.

13.8.3. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20 comma 2 del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano

ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), *d* (fatturato medio del triennio 2017-2019 non superiore ad un milione di euro), *e* (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti). In relazione ai risultati d'esercizio, si precisa che mentre il triennio 2016-2018 ha registrato utili (rispettivamente euro 1.318, euro 1.078, euro 1.107), le perdite sono occorse nel 2015 (euro 42.029) e da ultimo, come sopra evidenziato, l'ingente perdita (euro 590.889) nel 2019.

13.8.4. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c* viene dichiarato che "Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da FERRARA FIERE CONGRESSI Srl" e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, "Non si ravvisa, la possibilità di aggregare FERRARA FIERE CONGRESSI Srl ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa".

13.8.5. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che "Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2, lett. *f*), TUSP". Tuttavia, da approfondimento istruttorio, il conto economico del bilancio di esercizio del 2019, rappresenta un valore della produzione (voce A) pari ad euro 2.288.875 a fronte di costi della produzione (voce B) pari ad euro 2.821.535. Con una differenza tra valore e costi della produzione negativa di 532.660 euro.

La Sezione non può che evidenziare come la disamina periodica dei costi di funzionamento consenta al socio (diretto ed indiretto, quale è il Comune tramite la *holding*) di avere contezza delle spese sostenute dalla società in relazione ai ricavi aziendali e ciò a tutela dell'investimento pubblico effettuato con la partecipazione societaria.

Inoltre, come nel caso in esame, la perdita d'esercizio 2019 di Ferrara Fiere Congressi s.r.l., pari ad euro 590.889 e superiore al patrimonio netto della società, ha comportato conseguenti riflessi contabili nel bilancio del socio Holding Ferrara Servizi s.r.l. La nota integrativa al bilancio 2019 della *holding* dà atto per quanto riguarda la partecipazione finanziaria²⁰ che "il valore di Ferrara Fiere [euro 28.632] è stato totalmente svalutato con creazione di apposito fondo

²⁰ Holding Ferrara Servizi s.r.l. -Nota integrativa Bilancio di esercizio 2019, voce immobilizzazioni finanziarie.

svalutazione, in ragione dei risultati 2019 che contemplano perdite superiori al Patrimonio Netto". E quanto ai crediti immobilizzati che "I crediti verso imprese collegate [valore di inizio esercizio 2019 euro 206.804] sono un finanziamento effettuato alla collegata Ferrara Fiere Srl connesso ai lavori da effettuare per ristrutturazione lavori post sisma al tasso, come richiesto dal socio di maggioranza, del 2,5%, incrementato per l'importo di euro 50.000 nel corso del 2018 e di ulteriori 50.000 a inizio 2019. Tale credito è stato totalmente svalutato con iscrizione di apposito fondo svalutazione crediti per le ragioni sovraesposte". Nel verbale dell'assemblea di Holding Ferrara Servizi s.r.l. del 27.04.2020, approvativo del Bilancio d'esercizio 2019, si evidenzia che "Per quanto riguarda Ferrara Fiere la situazione del 2019, sulla base dei dati ricevuti, si presenta deficitaria pertanto si è ritenuto prudenzialmente di attuare la svalutazione della partecipazione e del finanziamento soci effettuato alla controllata con la costituzione di appositi fondi di svalutazione".

Nel conto economico della *holding*, pertanto, le predette svalutazioni²¹ hanno effetto in negativo, seppure il conto economico di Holding Ferrara Servizi s.r.l. registri un consistente utile nell'anno 2019 (euro 2.496.867).

La Sezione prende atto dell'avvenuta ricapitalizzazione (copertura delle perdite e ricostituzione del capitale sociale) nel 2020 di Ferrara Fiere Congressi s.r.l. ed invita l'Ente, in funzione della prossima ricognizione ordinaria, a dare contezza del programma-piano di ristrutturazione aziendale posto alla base della scelta di ricapitalizzazione da parte della unipersonale Holding Ferrara Servizi s.r.l.

Invita, altresì l'Ente a dare contezza dei fattori che hanno determinato nel 2019 il patrimonio netto negativo²² della partecipata indiretta Ferrara Fiere Congressi s.r.l., in considerazione dell'eventuale responsabilità²³ degli amministratori di

²¹ Holding Ferrara Servizi s.r.l.- Conto economico 2019- D- Rettifiche di valore di attività e passività finanziarie-19) svalutazioni.

²² Ferrara Fiere Congressi s.r.l. -Stato patrimoniale- Totale patrimonio netto 2019 pari a - 459.637.

²³ Art. 2476 c.c. Responsabilità degli amministratori e controllo dei soci. Gli amministratori sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza dei doveri ad essi imposti dalla legge e dall'atto costitutivo per l'amministrazione della società. Tuttavia la responsabilità non si estende a quelli che dimostrino di essere esenti da colpa e, essendo a cognizione che l'atto si stava per compiere, abbiano fatto constare del proprio dissenso.

I soci che non partecipano all'amministrazione hanno diritto di avere dagli amministratori notizie sullo svolgimento degli affari sociali e di consultare, anche tramite professionisti di loro fiducia, i libri sociali [c.c. 2261, 2320] ed i documenti relativi all'amministrazione.

L'azione di responsabilità contro gli amministratori è promossa da ciascun socio, il quale può altresì chiedere, in caso di gravi irregolarità nella gestione della società, che sia adottato provvedimento cautelare di revoca degli amministratori medesimi. In tal caso il giudice può subordinare il provvedimento alla prestazione di apposita cauzione.

In caso di accoglimento della domanda la società, salvo il suo diritto di regresso nei confronti degli amministratori, rimborsa agli attori le spese di giudizio e quelle da essi sostenute per l'accertamento dei fatti.

Salvo diversa disposizione dell'atto costitutivo, l'azione di responsabilità contro gli amministratori può essere oggetto di rinuncia o transazione da parte della società, purché vi consenta una maggioranza

Ferrara Fiere Congressi s.r.l. e dell'eventuale responsabilità²⁴ della società BolognaFiere s.p.a. che esercita attività di direzione e coordinamento sulla società.

14.9 S.I.PRO- Agenzia provinciale per lo sviluppo s.p.a.

14.9.1. Con riferimento da ultimo al piano 2020, la società è partecipata indirettamente, per il tramite della Holding Ferrara Servizi s.r.l., al 44,98 per cento dall'Ente. "Nel provvedimento di razionalizzazione periodica – anno 2018– era stata prevista l'azione di conferimento, nel corso dell'anno 2019, dell'intero pacchetto azionario detenuto dal Comune di Ferrara in Holding Ferrara Servizi Srl al fine di consentire un miglior coordinamento del pacchetto azionario detenuto". L'operazione societaria, che ha trasformato la partecipazione societaria del Comune di Ferrara da diretta ad indiretta²⁵, è stata completata nel corso dell'anno 2019²⁶.

14.9.2. I soci pubblici, oltre Holding Ferrara Servizi s.r.l., Amministrazione provinciale di Ferrara, Comuni della Provincia di Ferrara e la Camera di Commercio di Ferrara, rappresentano al 31.12.2019 il 69,13 per cento del

dei soci rappresentante almeno i due terzi del capitale sociale e purché non si oppongano tanti soci che rappresentano almeno il decimo del capitale sociale.

Gli amministratori rispondono verso i creditori sociali per l'inosservanza degli obblighi inerenti alla conservazione dell'integrità del patrimonio sociale. L'azione può essere proposta dai creditori quando il patrimonio sociale risulta insufficiente al soddisfacimento dei loro crediti. La rinuncia all'azione da parte della società non impedisce l'esercizio dell'azione da parte dei creditori sociali. La transazione può essere impugnata dai creditori sociali soltanto con l'azione revocatoria quando ne ricorrono gli estremi.

Le disposizioni dei precedenti commi non pregiudicano il diritto al risarcimento dei danni spettante al singolo socio o al terzo che sono stati direttamente danneggiati da atti dolosi o colposi degli amministratori.

Sono altresì solidalmente responsabili con gli amministratori, ai sensi dei precedenti commi, i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi.

L'approvazione del bilancio da parte dei soci non implica liberazione degli amministratori e dei sindaci per le responsabilità incorse nella gestione sociale.

²⁴ Art. 2497 c.c. Responsabilità. Le società o gli enti che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società. Non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento ovvero integralmente eliminato anche a seguito di operazioni a ciò dirette.

Risponde in solido chi abbia comunque preso parte al fatto lesivo e, nei limiti del vantaggio conseguito, chi ne abbia consapevolmente tratto beneficio.

Il socio ed il creditore sociale possono agire contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento, solo se non sono stati soddisfatti dalla società soggetta alla attività di direzione e coordinamento.

Nel caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria di società soggetta ad altrui direzione e coordinamento, l'azione spettante ai creditori di questa è esercitata dal curatore o dal commissario liquidatore o dal commissario straordinario.

²⁵ Holding Ferrara Servizi s.r.l. detiene dal 2019 la medesima partecipazione in S.I.PRO s.p.a., già rientrando precedentemente nella sfera partecipativa del Comune di Ferrara, controllante della holding stessa.

²⁶ Deliberazione di Consiglio Comunale, verbale n.7 prot. generale n.159394/18.

capitale sociale²⁷, mentre i soci privati²⁸ (istituti bancari) rappresentano il 23,10 per cento (arrotondato), cui si aggiunge un 7,77 per cento di azioni proprie. Il Comune evidenzia la situazione di "Controllo congiunto – maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti". Lo stesso Ente rappresenta, inoltre, che "Sono in fase di approvazione, da parte di ciascun organo amministrativo, i Patti Parasociali tra le pubbliche amministrazioni *socie per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla società Sipro Spa*. Holding Ferrara Servizi Srl, che detiene le quote conferite nel 2019 dal Comune di Ferrara, approva l'accordo in Assemblea dei Soci nel mese di dicembre 2020, già deliberato in CdA il 19.11.2020". Da approfondimento istruttorio, il D.U.P 2020-2024 del Comune di Ferrara prevede in merito "Nel corso dell'anno 2020, inoltre, l'Amministrazione Comunale (per il tramite della propria società unipersonale Holding Ferrara Servizi Srl) promuoverà il proseguimento e darà attuazione alla definizione e formalizzazione di un sistema di controllo congiunto in capo ai soci della società S.I.PRO Spa alla luce delle osservazioni rilevate dalla Corte dei Conti-Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna".

La relazione sul governo societario di S.I.PRO s.p.a. (ex art. 6 comma 4 del Tusp), presentata contestualmente al bilancio 2019, evidenzia parimenti "i Soci su iniziativa del Comune di Ferrara hanno avviato un percorso per la definizione e formalizzazione di un sistema di controllo congiunto in capo ai Soci". A tal fine i soci avrebbero individuato quali aspetti prioritari: "l'esercizio coordinato dei poteri di indirizzo e controllo" e "l'individuazione di un Comitato interno ristretto, con funzioni di coordinamento interno tra i Soci". La formalizzazione è prevista "tramite l'adozione di una Convenzione tra le Pubbliche Amministrazioni firmatarie allo scopo di disciplinare l'esercizio congiunto e coordinato dell'attività di direzione e coordinamento, supervisione e di controllo su Sipro S.p.A., per garantire la piena attuazione del controllo congiunto, analogo a quello esercitato

²⁷ Holding Ferrara Servizi s.r.l. partecipa al 44,98 per cento, Amministrazione provinciale di Ferrara partecipa al 15,93 per cento, la Camera di commercio di Ferrara partecipa al 2,06 per cento, il Comune di Poggio Renatico partecipa al 0,87 per cento, il Comune di Comacchio partecipa al 0,82 per cento, il Comune di Fiscaglia partecipa al 0,51 per cento, il Comune di Ostellato partecipa al 0,48 per cento, , il Comune di Cento partecipa al 0,47 per cento, il Comune di Codigoro partecipa al 0,44 per cento, , il Comune di Copparo partecipa al 0,43 per cento, il Comune di Argenta partecipa al 0,38 per cento, il Comune di Portomaggiore partecipa al 0,33 per cento, il Comune di Bondeno partecipa al 0,23 per cento, il Comune di Tresignana partecipa al 0,21 per cento, il Comune di Lagosanto partecipa al 0,17 per cento, il Comune di Jolanda di Savoia partecipa al 0,16 per cento, il Comune di Voghiera partecipa al 0,16 per cento, il Comune di Riva del Po partecipa al 0,15 per cento, il Comune di Mesola partecipa al 0,14 per cento, il Comune di Masi Torello partecipa al 0,06 per cento, il Comune di Goro partecipa al 0,06 per cento, il Comune di Terre del Reno partecipa al 0,06 per cento, il Comune di Vigarano Mainarda partecipa al 0,04 per cento.

²⁸ BPER Banca s.p.a. partecipa al 15,12 per cento, Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. partecipa al 4,03 per cento, Cassa di Risparmio di Cento s.p.a. partecipa al 3,94 per cento.

sulle proprie strutture, ai sensi di quanto previsto dalla normativa nazionale richiamata in premessa”.

La Sezione evidenzia quanto al controllo analogo congiunto, correlato alla definizione di società *in house providing*, come quest’ultima non sia assolutamente pacifica in presenza di partecipazione di privati, salvo che tale partecipazione sia “prescritta espressamente da una disposizione legislativa nazionale, in conformità dei trattati e a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporti controllo o potere di veto e che non conferisca un’influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata²⁹”.

14.9.3. L’art.7 dello statuto “capitale sociale ed azioni” prevede che “Il 51% del capitale sociale è riservato ad Enti Pubblici”.

La società è amministrata da un amministratore unico, ma lo statuto, da ultimo adottato nel 2020, prevede (art.17), anche l’organo collegiale, composto da un numero di tre o cinque membri, in conformità all’art.11 comma 3 del Tusp.

Le maggioranze assembleari (ordinarie e straordinarie), previste all’art.16, consentirebbero ai soci pubblici (la cui cifra percentuale si rafforza ulteriormente nel 2020³⁰) di assumere le decisioni strategiche e fondamentali per la società.

La Sezione prende atto dell’attività intrapresa per la sottoscrizione del patto parasociale per il controllo congiunto dei soci pubblici di S.I.PRO s.p.a., rispetto a cui si chiede riscontro dell’effettiva sottoscrizione da parte dei soci pubblici, in funzione della prossima ricognizione ordinaria.

14.9.4. Con riferimento da ultimo al piano 2020, l’Ente dichiara di mantenere la partecipazione tramite la Holding Ferrara Servizi s.r.l. senza interventi, svolgendo la partecipata attività di produzione di beni e servizi a favore della propria collettività (art.4, comma 1, del Tusp). Attività volta alla autoproduzione di servizio di interesse generale (art. 4, comma 2, lett. a), a tal fine l’Ente dichiara che la società ha “per oggetto sociale l’attuazione delle linee di pianificazione e di programmazione economica degli Enti Locali ferraresi, operando nell’ambito delle scelte degli Enti Locali e di quelle regionali. Essa persegue finalità di interesse generale consistenti, in particolare, nella formazione di nuove fonti di occupazione e di redditi. In tale ambito essa provvede a studiare, promuovere ed attuare iniziative finalizzate a favorire l’incremento, in quantità ed in forza lavoro impiegata, degli insediamenti produttivi nell’intero territorio provinciale, anche

²⁹ Consiglio di Stato Sezione I n.1389 del 07.05.2019, punto 10 Conclusioni.

³⁰ Al 31.12.2020 il capitale sociale sottoscritto e versato è infatti pari a 5.109.579,55, venendo meno le azioni proprie detenute dalla società stessa, in conseguenza i soci pubblici (Holding Ferrara Servizi s.r.l., Comuni e Camera di Commercio di Ferrara) si attestano al 74,96 per cento, mentre i soci privati (istituti bancari) al 25,04 per cento.

assumendo la gestione d'interventi sostenuti da fondi comunitari, nazionali, regionali e locali”.

14.9.5. Quanto agli altri parametri espressi dall'art. 20, comma 2, del Tusp, ed evidenziati sia nella apposita scheda che nella relazione tecnica, non risultano ricorrere le fattispecie indicate nelle lettere *b* (società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti), e (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti). Per quanto concerne il dato del fatturato utile ai fini della verifica del requisito di cui alla lett. *d* del predetto art.20, comma 2, va tenuto presente che gli “Indirizzi per gli adempimenti relativi alla revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche rilasciati dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro” forniscono dettagliate indicazioni sulle voci di conto economico rilevanti anche in relazione all'attività svolta. Relativamente alle attività produttive di beni e servizi il fatturato è dato dalla somma delle voci A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni e A5) Altri ricavi e proventi con la precisazione che “qualora in tale voce 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”. Con riferimento alla società in esame, nonostante i ricavi tipici siano costituiti prevalentemente da contributi in conto esercizio³¹, non vengono forniti tali elementi conoscitivi.

14.9.6. Quanto alla fattispecie di cui alla lett. *c*, viene dichiarato che “Il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da SIPRO SPA” e parimenti che, rispetto al parametro della lett. *g*, “Non si ravvisa, la possibilità di aggregare SIPRO SPA ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa”.

14.9.7. Circa i costi di funzionamento (di cui alla lett. *f*), il Comune espressamente dichiara che “Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, comma 2°, lett. *f*), TUSP”.

14.9.8. La Sezione prende atto di quanto evidenziato nella relazione sul governo societario per l'annualità 2019: “I risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del d.lgs.

³¹ I contributi in conto esercizio sono pari a euro 1.139.454 nel 2018 ed a euro 1.081.163 nel 2019 a fronte di un valore della produzione rispettivamente di euro 2.194.867 e di euro 2.069.778;

n. 175/2016 inducono l'Organo Amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia complessivamente da escludere".

14.9.9. Dalla relazione sul governo societario risulta altresì l'adozione di vari strumenti integrativi di governo societario, previsti ai sensi dell'art.6, comma 3, lett.a) e c), del Tusp (regolamenti interni e codice di condotta), ma non l'istituzione di un ufficio di controllo interno, in considerazione delle dimensioni della struttura organizzativa e dell'attività svolta (art. 6, comma 3, lett. b), del Tusp). Quanto invece ai programmi di responsabilità sociale, nel corso del 2019 risulterebbero intraprese iniziative con la unipersonale Holding Ferrara Servizi s.r.l. finalizzate "allo studio di un programma comune di responsabilità sociale" (lett.d) art. 6, comma 3, del Tusp).

PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna:

- rileva quanto specificamente evidenziato in relazione alle singole posizioni emerse dall'esame dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie possedute al 31 dicembre 2018 ed al 31 dicembre 2019 dal Comune di Ferrara;

- si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei prossimi atti di razionalizzazione;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito *internet* istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Ferrara;

- dispone, altresì, che la stessa sia pubblicata sul sito *internet* istituzionale della Corte dei conti-banca dati del controllo e che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deciso nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del'8 giugno 2021.

Il presidente e relatore

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 14 giugno 2021

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)