Deliberazione n. 169/2025/VSGO

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 18 dicembre 2025
Comune di Lugo
Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie
(art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016) al 31 dicembre 2023

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost;

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

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

VISTO il D. Lgs. n. 175/2016, pubblicato nella G.U. n. 210 dell'8 settembre 2016, recante il T.U. in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);

VISTO, in particolare, l'art. 20 del citato D. Lgs. n. 175/2016 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 c. 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 del. 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 del. 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 del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG e l'allegata relazione del 10 dicembre 2019 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali - Relazione 2019;

VISTA la del. n. 15/SEZAUT/2021/FRG e l'allegata relazione del 21 luglio 2021 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari – Relazione 2021;

VISTA la del. n. 10/SEZAUT/2024/FRG e l'allegata relazione del 20 maggio 2024 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari – Relazione 2024;

VISTA la propria del. n. 134/2024/INPR del 12 dicembre 2024, adottata nell'adunanza del 11 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nell'anno 2024, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

CONSIDERATO che il Comune di Lugo risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

VISTA la del. del Consiglio comunale n. 94 del 19 dicembre 2024 e relativi allegati, avente ad oggetto "Razionalizzazione periodica 2024 delle partecipazioni pubbliche detenute al 31.12.2023", trasmessa dal Comune di Lugo mediante applicativo Con.Te, acquisita agli atti con protocollo SC_ER n. 0000252 del 18 gennaio 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore Cons. Tiziano Tessaro

FATTO E DIRITTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2025, ha svolto la verifica sul Piano di razionalizzazione periodica delle società partecipate al 31 dicembre 2023, adottato ai sensi dell'art. 20, c.1 e 2 del D. Lgs. n. 175/2016 dal Comune di Lugo, con deliberazione consiliare n. 94 del 19 dicembre 2024.

1.1 Questa Sezione - segnatamente con deliberazione n. 118/2024/VSGO - ha fornito un chiarimento circa l'assetto del controllo delineato dagli art. 20 e 24 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP). *Prima facie*, infatti, la disciplina positiva non offrirebbe indicazioni ulteriori, né sul perimetro ontologico del controllo rimesso alla magistratura contabile né sui parametri di scrutinio che devono orientarne l'esito. Tuttavia la ricostruzione della fisionomia dell'istituto all'interno di un quadro normativo deriva dalla disamina della clausola che, al termine dell'art. 24, attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare il "puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo": da tale inciso, emerge peraltro un'indicazione chiara, poiché il legislatore evoca un controllo successivo di legittimità sui provvedimenti di ricognizione adottati dalle amministrazioni titolari di partecipazioni societarie. In effetti, la Corte è chiamata a verificare la conformità tra il piano di razionalizzazione approvato dall'ente, gli atti conseguenti e il parametro legale di riferimento, costituito non soltanto dall'art. 24 TUSP ma anche dalle disposizioni vincolistiche che esso richiama in via concatenata — e cioè gli artt. 4, 5, 11 e 20 — in un *continuum* normativo che disegna un nesso inscindibile tra doveri programmatori, obblighi motivazionali e coerenza gestionale dell'assetto partecipativo.

La conferma della ricostruzione così operata deriva anche dalla disamina della giurisprudenza contabile, attraverso le decisioni delle Sezioni riunite (n. 16, 17 e 25 del 2019; n. 1/2020/RIS), la quale ha chiarito come il controllo esercitato nel perimetro del TUSP abbia natura di controllo di legalità, sicché i parametri di riferimento prescindono da valutazioni di opportunità o di merito e si concentrano esclusivamente sulla violazione — o corretta osservanza — di obblighi normativi puntuali. Conseguentemente, l'esito del giudizio si struttura in forma dicotomica: conformità oppure non conformità e l'atto attraverso cui tale giudizio viene espresso — pur denominato "deliberazione" e non "sentenza" — possiede una struttura argomentativa e una funzione sostanzialmente decisoria, al punto da essere qualificato dalla stessa Corte costituzionale - nei casi di controllo di legittimità regolarità (Corte cost. 18/2019)- come atto in "forma sentenza", caratterizzato da motivazione puntuale e dispositivo conclusivo. In particolare, la Sentenza n. 16/2019/SSRR (22 maggio 2019), riguardante la Società Marche Multiservizi S.p.A., ha statuito che gli accertamenti sul

rispetto delle norme del TUSP integrano gli estremi di un controllo di legittimità capace di vincolare i comportamenti dell'ente controllato socio, non della società, cosicché l' accertamento di un "dato di fatto" (ad es. la composizione del consiglio di amministrazione della società) costituisce elemento fattuale funzionale alla valutazione della conformità dell'operato dell'ente pubblico, non quale oggetto primario del giudizio contabile.

Analogamente, la Sentenza n. 17/2019/SSRR e la Sentenza n. 25/2019/SSRR consolidano l'orientamento secondo cui il controllo sulla ricognizione straordinaria e il piano di razionalizzazione rimangono strumentali alla verifica della conformità del comportamento dell'ente socio alle prescrizioni normative. Sulla medesima scia interpretativa la Deliberazione n. 1/2020/RIS delle Sezioni riunite ribadisce che la magistratura contabile non dispone di un potere di "ingresso diretto" nel circuito decisionale interno alle società partecipate, né valuta la legittimità degli atti amministrativi della società, le operazioni societarie in sé considerate, ovvero il merito gestionale dell'attività imprenditoriale.

La giurisprudenza contabile evidenzia quindi con chiarezza che l'oggetto primario del giudizio non è l'attività societaria, né i singoli atti di gestione delle società partecipate, bensì la correttezza, congruità, completezza e legittimità del piano di razionalizzazione e degli atti esecutivi che l'ente socio ha l'obbligo di adottare in coerenza con le prescrizioni normative.

In altri termini, la Corte dei conti verifica:

- se l'ente ha effettuato la ricognizione periodica delle partecipazioni secondo le modalità previste dall'art. 20 del TUSP;
- se l'ente ha adottato il piano di razionalizzazione con motivazione adeguata;
- se il piano stesso risulta conforme ai parametri di legge (artt. 4, 5, 11, 20 e 24 del TUSP);
- se l'ente ha esercitato i suoi poteri sociali per conformare la gestione societaria alle finalità istituzionali.

La questione più delicata riguarda, peraltro, gli effetti prodotti dall'eventuale accertamento di non conformità: quando l'esito del controllo risulta negativo, le Sezioni regionali non si limitano ad una constatazione neutra, bensì adottano una pronuncia di accertamento suscettibile di evidenziare in modo analitico le illegittimità riscontrate. Tale pronuncia, peraltro, oltre a produrre un effetto indiretto in ragione degli obblighi di pubblicazione imposti dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33 del 2013 e dell'invio agli organi politici e di revisione economico-finanziaria dell'ente, impone, come esiti cogenti l'obbligo di adottare idonee misure correttive, il che comporta, in situazioni

particolarmente gravi, anche la necessità di procedere all'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione delle partecipazioni, con piena assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione (del. n. 118/2024/VSGO della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).

Da questa configurazione discendono varie implicazioni sistemiche.

In primo luogo, l'effetto della deliberazione di accertamento non si esaurisce in una presa d'atto meramente interlocutoria ma determina un obbligo giuridico dell'amministrazione di porre rimedio alle irregolarità accertate. L'ente, conseguentemente, deve attivare un procedimento di secondo grado volto a rimuovere gli atti illegittimi o comunque disallineati rispetto ai parametri del TUSP. Si tratta, non già di un esercizio discrezionale di autotutela ordinaria, bensì di un caso emblematico di autotutela doverosa, nella quale il potere amministrativo si converte in obbligo funzionale al ripristino della legalità violata.

In secondo luogo, la deliberazione di accertamento produce un effetto conformativo immediato, nel senso che la decisione della Corte vincola l'amministrazione non soltanto ad adottare nuovi provvedimenti ma anche a riesaminare quelli già approvati, sino a disporne l'eliminazione o la radicale revisione laddove necessario. Tale effetto risulta ulteriormente rafforzato dal riconoscimento compiuto dalla Corte costituzionale (Sent. n. 18 del 2019), secondo cui il contenuto della deliberazione può assumere carattere definitivo, con la conseguenza di vincolare l'ente controllato in modo pieno e non meramente orientativo, valevole per tutti i controlli di legittimità regolarità suscettibili di impugnazione avanti le SSRR in speciale composizione (art 11, c. 6 c.g.c.).

In altri termini, *"l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione delle partecipazioni può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, Sezione regionale controllo Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; Sezione regionale controllo Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; Sezione regionale controllo Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, Sezione regionale controllo Lombardia n. 99/2022/VSG e n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzi le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive da parte dell'ente (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nella richiesta annullamento in autotutela del provvedimento di revisione).*

(deliberazione n. 118/2024/VSGO della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna)

Ne deriva, in termini conclusivi, che l'accertamento contabile:

- non si configura come mera raccomandazione;
- non ha natura di referto privo di effetti cogenti;
- vincola immediatamente l'amministrazione, imponendole l'adeguamento al dictum contabile.

In questo senso, la capacità dell'accertamento di incidere in modo autoritativo sulla sfera giuridica dell'ente è ciò che giustifica l'ammissibilità dell'impugnazione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11 c. 6 c.g.c.), ogniqualvolta l'amministrazione stessa o un soggetto terzo abbia interesse a contrastarne la legittimità o la correttezza.

Il giudizio dicotomico di conformità/non conformità opera così come un meccanismo di garanzia sistemica, finalizzato:

- all'adeguamento del piano di razionalizzazione;
- alla revisione degli atti già adottati;
- all'adozione di misure correttive ove vi siano riflessi sugli equilibri finanziari;
- al ripristino integrale della legalità amministrativa violata.

La disamina del modello di controllo sui piani di razionalizzazione evidenzia quindi che esso assume connotati marcatamente decisori e conformativi, collocandosi nel crocevia — delicato ma decisivo — tra controllo cogente, legalità amministrativa e responsabilità degli enti partecipanti alla gestione societaria pubblica.

Il parametro di legalità scrutinato è riferito bensì – sulla scorta di quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/2024/FRG– anche in riferimento agli art.14, 21, (TUSP) e 11, c. 6, lett. J del D.Lgs. n. 118/2011. L'esigenza di concentrare la verifica della Sezione sul portafoglio complessivo delle partecipazioni dell'ente deriva dal dato testuale dell'art. 24 del TUSP. Tale articolo stabilisce che il provvedimento di ricognizione deve essere trasmesso alla Sezione della Corte dei conti competente e alla struttura indicata dall'art. 15, affinché sia verificato il corretto adempimento degli obblighi previsti. Questa attività non è solo formale: comporta conseguenze rilevanti, anche di natura sanzionatoria (art. 20, c. 7), strettamente collegate all'adempimento dell'obbligo di ricognizione. In particolare, l'art. 24 prevede che:

- Comma 4**:** l'alienazione delle partecipazioni non più necessarie deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione.

- Comma 5**:** se l'ente non adotta l'atto ricognitivo o non procede all'alienazione nei termini, il socio pubblico perde il diritto di esercitare i diritti sociali nella società. Resta comunque il potere di alienare la partecipazione, che in mancanza viene liquidata in denaro secondo i criteri dell'art. 2437-ter, secondo comma, e con il procedimento dell'art. 2437-quater del codice civile.

In sintesi, la ricognizione non è un adempimento meramente formale, ma da essa dipendono obblighi stringenti e conseguenze concrete per l'ente.

A tal proposito la Sezione non può fare a meno di rilevare che il controllo della Corte dei Conti sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, contemplato dall'art. 20 del TUSP, si colloca all'intersezione di molteplici istanze che la recente giurisprudenza della Consulta ha contribuito a chiarire e sistematizzare.

La funzione di controllo affidata alla Corte dei Conti trova infatti il proprio fondamento immediato nell'esigenza di presidiare i vincoli di finanza pubblica che, come noto, hanno assunto dopo la riforma costituzionale del 2012 una pregnanza del tutto nuova nel nostro ordinamento. L'art. 81 Cost., nella sua formulazione attuale, impone il pareggio di bilancio e vincola ogni livello di governo al rispetto di parametri di sostenibilità del debito, inserendo l'ordinamento italiano in un quadro europeo di rigore finanziario. In questa prospettiva, le partecipazioni pubbliche rappresentano un'area di particolare delicatezza: pur trattandosi di soggetti formalmente autonomi, le società partecipate possono generare ricadute significative sui bilanci degli enti controllanti, sia in termini di perdite da ripianare, sia di necessità di ricapitalizzazione, sia di debiti che possono rifluire sull'ente pubblico.

La giurisprudenza costituzionale ha fornito un solido ancoraggio a questa impostazione. La sentenza n. 86/2022 ha chiarito con particolare nitidezza il nesso funzionale tra gestione delle partecipazioni pubbliche e tutela dell'equilibrio della finanza pubblica. Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia Autonoma di Trento in relazione all'art. 4 del TUSP, la Consulta ha precisato che tale norma, pur attenendo all'ordinamento civile in quanto riferita a soggetti di diritto privato, investe anche "profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento" della pubblica amministrazione. La Corte ha inoltre evidenziato come il TUSP "punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti". Si tratta di un'affermazione di grande rilievo sistematico, che supera una visione atomistica delle società partecipate per riconoscere come le scelte in materia di

partecipazioni costituiscano un momento essenziale della complessiva gestione finanziaria dell'ente e come le inefficienze gestionali delle partecipate possano tradursi in oneri per i bilanci pubblici.

Questa impostazione trova ulteriore conferma nella sentenza n. 194/2020, che ha qualificato espressamente il TUSP come normativa contenente "principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica", trattandosi di norme che "in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento". La qualificazione del TUSP come normativa di coordinamento della finanza pubblica assume particolare rilievo sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ma rivela anche la funzione costituzionale che il legislatore ha inteso assegnare alla disciplina delle partecipazioni pubbliche: quella di presidio della sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il richiamo alla spending review inserisce poi il TUSP in quella strategia di razionalizzazione della spesa pubblica che costituisce attuazione degli obblighi costituzionali ed europei in materia di equilibrio dei bilanci pubblici.

La sentenza n. 110/2023 ha ulteriormente ribadito questa impostazione, affermando che il TUSP pone principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e sottolineando in particolare la rilevanza dell'art. 14, comma 5, che vieta il soccorso finanziario alle società partecipate in perdita. Tale divieto costituisce uno dei cardini del sistema di razionalizzazione delle partecipazioni, imponendo agli enti di operare scelte consapevoli circa il mantenimento o la dismissione delle partecipazioni e impedendo che perdite strutturali delle società possano essere scaricate sui bilanci degli enti attraverso ricapitalizzazioni o altre forme di sostegno finanziario non giustificate da prospettive di risanamento. Il controllo preventivo della Corte dei Conti sui piani di razionalizzazione si pone, in quest'ottica, come presidio essenziale dell'effettività del divieto di soccorso finanziario, consentendo di verificare ex ante che le scelte di mantenimento delle partecipazioni non celino in realtà situazioni di sostegno finanziario dissimulato a società in perdita.

Il controllo, tuttavia, non si esaurisce nella dimensione della finanza pubblica in senso stretto. I parametri che l'art. 20 c. 2 del TUSP indica come oggetto di verifica - risultati di bilancio delle partecipate, equilibrio finanziario, efficienza gestionale, razionalità della compagine sociale - rivelano una ratio più articolata, che attiene anche all'equilibrio di bilancio in senso sostanziale e alla veridicità contabile. Non si tratta soltanto di

verificare che i conti "tornino" in senso formale, ma di accertare che le scelte dell'ente in materia di mantenimento o dismissione delle partecipazioni si fondino su dati attendibili e su valutazioni economicamente sostenibili. Una società strutturalmente in perdita, i cui squilibri vengano mascherati attraverso ricapitalizzazioni ripetute o altri meccanismi di sostegno finanziario, rappresenta non solo una violazione delle regole del TUSP, ma anche un rischio concreto per l'equilibrio del bilancio dell'ente partecipante. La veridicità delle rappresentazioni contabili assume, in questo contesto, una valenza che trascende il mero profilo della correttezza formale per divenire presupposto di legittimità sostanziale delle scelte amministrative: solo su dati attendibili può fondarsi una valutazione razionale circa la sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni e circa il rispetto del divieto di soccorso finanziario.

In questa prospettiva, il controllo della Corte dei conti assume una connotazione orientata alla prevenzione piuttosto che alla repressione. Si tratta di verificare ex ante che le decisioni assunte dall'amministrazione rispettino non solo la lettera della norma, ma anche quella razionalità economico-finanziaria che costituisce precondizione dell'equilibrio di bilancio. La Corte, attraverso questo controllo, svolge una funzione di ausilio all'ente, segnalando criticità e incongruenze prima che queste possano tradursi in danni per la finanza pubblica. Tale funzione preventiva risulta tanto più necessaria quanto più complessa è la struttura organizzativa degli enti locali e quanto più articolato è il sistema delle loro partecipazioni, potendo così supplire a carenze di expertise tecnico-contabile che, in realtà amministrative di dimensioni ridotte, potrebbero impedire una compiuta valutazione della sostenibilità delle scelte in materia di partecipazioni.

Non va peraltro trascurata una terza dimensione della ratio del controllo, che attiene al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e alla prevenzione di fenomeni patologici nella gestione delle risorse pubbliche. Come evidenziato dalla sentenza n. 86/2022, il TUSP contempla non solo profili di coordinamento finanziario, ma anche di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione. Il controllo sui piani di razionalizzazione serve anche a garantire trasparenza nelle decisioni che incidono sul patrimonio pubblico e a prevenire scelte che, pur formalmente legittime, possano rispondere a logiche clientelari o di inefficiente allocazione delle risorse. L'obbligo di motivare adeguatamente le scelte di mantenimento delle partecipazioni e di sottoporle al vaglio della Corte dei conti costituisce un deterrente rispetto a decisioni non razionali, introducendo un elemento di responsabilizzazione degli amministratori. In un contesto in cui la proliferazione delle società partecipate aveva spesso risposto a logiche di

creazione di apparati utili al collocamento di personale o all'elusione dei vincoli pubblicistici in materia di assunzioni e di finanza pubblica, il controllo preventivo della Corte assume una funzione di presidio della legalità sostanziale che si affianca a quella di tutela dell'equilibrio finanziario.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente confermato la legittimità di questo approccio, riconoscendo che in materia di partecipazioni pubbliche l'interesse alla stabilità finanziaria e all'efficiente gestione delle risorse prevale sulle istanze di autonomia locale, in una logica di tutela dell'interesse unitario della Repubblica. Il bilanciamento tra autonomia locale e vincoli di finanza pubblica si risolve, in questa materia, a favore della seconda, in ragione delle ricadute che scelte irrazionali o economicamente insostenibili in materia di partecipazioni possono avere sull'intero sistema della finanza pubblica. Tale orientamento riflette una concezione solidaristica del sistema delle autonomie, nella quale l'esercizio delle competenze locali deve armonizzarsi con le esigenze unitarie di stabilità finanziaria, in un rapporto di leale collaborazione che esclude comportamenti opportunistici da parte dei singoli enti.

È proprio questa ratio complessa e articolata che giustifica l'estensione del sindacato della Corte dei conti non soltanto al piano di razionalizzazione in sé considerato, ma anche alle dinamiche finanziarie sottostanti che ne costituiscono il presupposto di veridicità e attendibilità. La verifica dei flussi finanziari prevista dall'art. 14, comma 5, del TUSP, che impone la trasmissione alla Corte dei conti dei dati relativi ai rapporti finanziari tra ente e partecipate, e quella contemplata dall'art. 21 del medesimo decreto, che disciplina le modalità di monitoraggio e controllo sulle società partecipate, non costituiscono adempimenti formali sganciati dal controllo sul piano di razionalizzazione, ma ne rappresentano il necessario complemento funzionale. Un piano di razionalizzazione che non sia supportato da una puntuale rappresentazione dei flussi finanziari intercorsi tra ente e partecipate rischia di fondarsi su presupposti viziati, non consentendo una valutazione attendibile circa la sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni mantenute e circa il rispetto del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14 c. 5 del TUSP.

La riconciliazione dei crediti e debiti prevista dall'art. 11, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011 si inserisce nel medesimo quadro sistematico: essa consente di verificare la corrispondenza tra le scritture contabili dell'ente e quelle delle società partecipate, assicurando quella trasparenza e quella veridicità dei dati che sole possono fondare un controllo sostanziale e non meramente cartolare sul piano di razionalizzazione. La mancata riconciliazione, infatti, può occultare situazioni di squilibrio finanziario o di

indebitamento reciproco che, se non emerse, impedirebbero una corretta valutazione della situazione economico-patrimoniale tanto dell'ente quanto delle partecipate. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai casi in cui crediti dell'ente verso le partecipate non siano effettivamente esigibili o in cui debiti dell'ente verso le stesse non siano correttamente contabilizzati: in tali ipotesi, il bilancio dell'ente risulterebbe falsato e, con esso, qualsiasi valutazione circa la sostenibilità delle partecipazioni mantenute. La veridicità della rappresentazione contabile diviene così presupposto per l'effettivo rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente indicato come ratio del TUSP.

Come efficacemente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 10/2024, la verifica dei flussi finanziari e la riconciliazione contabile costituiscono strumenti indispensabili per accertare se le partecipazioni mantenute rispondano effettivamente ai requisiti di sostenibilità economico-finanziaria richiesti dal TUSP. Un piano di razionalizzazione che si fondi su bilanci non riconciliati o su flussi finanziari non adeguatamente rappresentati nelle scritture contabili dell'ente non può considerarsi conforme ai parametri di cui all'art. 20 c. 2 del TUSP, poiché manca della necessaria attendibilità dei dati su cui le scelte di mantenimento o dismissione dovrebbero basarsi. La verifica della Corte dei conti, in quest'ottica, non può arrestarsi alla mera disamina formale delle deliberazioni adottate dall'ente, ma deve necessariamente estendersi all'accertamento della veridicità e completezza delle rappresentazioni contabili che ne costituiscono il fondamento. Tale approccio metodologico risponde all'esigenza di garantire che il controllo non si risolva in un mero rito formale, ma costituisca un'effettiva verifica di merito sulla razionalità e sostenibilità delle scelte amministrative.

In definitiva, la ratio del controllo contemplato dall'art. 20 TUSP si articola su una pluralità di piani che si intrecciano e si rafforzano reciprocamente: la tutela dei vincoli di finanza pubblica, come qualificati dalla giurisprudenza costituzionale quale ratio fondamentale del TUSP; la garanzia dell'equilibrio di bilancio attraverso la verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni e del rispetto del divieto di soccorso finanziario; e l'attuazione del principio di buon andamento attraverso la prevenzione di scelte irrazionali o inefficienti che, come sottolineato dalla sentenza n. 86/2022, possano generare "inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti". Si tratta di un controllo che non si limita alla verifica formale della legittimità delle deliberazioni, ma che penetra nel merito della razionalità economica delle scelte, assumendo così una connotazione sostanziale che ne giustifica il carattere preventivo.

È in questa cornice sistematica, solidamente ancorata ai principi costituzionali e alle loro interpretazioni giurisprudenziali, che deve leggersi l'interconnessione tra il controllo sul piano di razionalizzazione e le verifiche sui flussi finanziari e sulla riconciliazione contabile: non si tratta di controlli autonomi e giustapposti, ma di momenti di un unico sindacato funzionalmente orientato alla tutela dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria. La frammentazione di questi controlli in adempimenti separati e non coordinati rischierebbe di vanificare la ratio complessiva del sistema, riducendo il sindacato della Corte a un controllo di mera legittimità formale incapace di cogliere le dinamiche sostanziali che connotano i rapporti tra enti pubblici e società partecipate e di assicurare quella tutela dei vincoli di finanza pubblica che la giurisprudenza costituzionale ha individuato come finalità cardine del TUSP.

2. Gli adempimenti previsti dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016

Il D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito anche TUSP) ha codificato le molteplici disposizioni intervenute nel corso degli anni a modificare il quadro ordinamentale in materia di società partecipate da amministrazioni pubbliche, riconducendo ad unità il frammentario corpus normativo regolatore della materia ed imponendo regole sempre più stringenti, anche in riferimento al costante e tempestivo aggiornamento dei dati relativi alle singole partecipazioni, al fine di contenerne i costi ed evitare la proliferazione di enti inefficienti.
L'art. 20 c. 1 del D.Lgs. n. 175/2016, 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 ricognizione periodica, che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, costituisce il secondo momento del processo di razionalizzazione delle società delineato nel D.Lgs. n. 175/2016 (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), implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel successivo c. 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 ordine 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 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 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 sistema di controlli sulle società partecipate non quotate.

2.1 Il perimetro oggettivo e soggettivo della razionalizzazione periodica

2.1.1. Ai fini dell'applicazione del TUSP le "amministrazioni pubbliche" sono definite ricomprendendovi quelle indicate dall' art. 1, c. 2, D. Lgs. n. 165/2001, nonché "i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale" (art. 2, c. 1, lett. a). Il perimetro così delimitato risulta più circoscritto rispetto alla nozione espressa dall'art. 1, c. 2, L. n. 196/2009, che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica, intende per "pubbliche amministrazioni" i soggetti ricompresi in apposito elenco approvato annualmente dall'Istituto nazionale di statistica con proprio provvedimento e prescinde dalla natura giuridica pubblica o privata delle unità istituzionali focalizzandosi invece sulle fonti di finanziamento (pubbliche).

Le Amministrazioni tenute al censimento annuale delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti (*ex* art. 17 D.L. n. 90/2014) ricomprendono anche quelle incluse nell'elenco definito annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della L. n. 196/2009.

2.1.2 La ricognizione delle partecipazioni detenute dall'Ente concerne, come prescritto dall'art.20, c.1 del TUSP, gli organismi societari a partecipazione pubblica diretta e indiretta.
Secondo le definizioni di cui all'art. 2, c.2 del richiamato decreto la partecipazione consiste nella titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono ad essa diritti amministrativi (lett. f).
La partecipazione è indiretta quando è detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti al suo controllo (lett. g).
L'analisi può riguardare gli organismi non societari nella misura in cui questi siano soggetti a controllo da parte dell'Ente e costituiscano il tramite attraverso cui l'Ente detiene partecipazioni societarie.

2.2 La gestione delle partecipazioni tramite *holding*

Il modello organizzativo tramite *holding,* società che detiene e gestisce più partecipazioni, è espressamente riconosciuto dal Testo unico, si richiama al riguardo il già citato art. 2, c. 1, lett. g), recante la definizione di partecipazioni indirette.
La società di primo livello può assumere le caratteristiche di una *holding* pura o finanziaria che ha, come oggetto sociale esclusivo l'assunzione di partecipazioni oppure di una *holding* mista che, oltre all'attività di direzione e coordinamento sulle proprie controllate e collegate svolge anche attività di produzione o di scambio.
L'art.4, c.5 TUSP esclude le società di cui al c. 2, lett. d), del medesimo articolo (che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali) dal divieto di acquisire nuove partecipazioni o costituire società.
La società *holding* può in alcuni casi, ove organizzata secondo il modello *in house providing,* essere funzionale all' attuazione del c.d. *in house* a cascata o indiretto "che si configura qualora il controllo sia esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. In tal caso l'amministrazione aggiudicatrice, dunque, esercita il controllo analogo su un ente che a sua volta controlla l'organismo *in house* cui viene concesso l'affidamento diretto da parte dell'amministrazione" (Sez. contr. Veneto del. 182/2021/PAR).

La Sezione delle Autonomie, a più riprese, si è espressa sui potenziali limiti della gestione delle partecipate tramite società *holding* evidenziando 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, c. 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" (del. n.29/2019/FRG; nei medesimi termini anche del. n.15/2021/FRG; del. n. 10/2024/FRG).

2.3 Le società di diritto singolare

Come evidenziato nella deliberazione n. 10/SEZAUT/2024/FRG, la formulazione dell'art. 1, nel circoscrivere l'oggetto del Testo unico, individua i destinatari delle disposizioni di cui al testo legislativo *expressis verbis* mantenendo ferme le specifiche disposizioni contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali che disciplinano le società a partecipazione pubblica di diritto singolare. Si tratta peraltro, di definizione non univoca: la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del TUSP con atto di orientamento del 18 novembre 2019 avente ad oggetto "Nozione di "società a partecipazione pubblica di diritto singolare" di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in seguito "TUSP")", ha confermato infatti come «Dalle dichiarazioni rese [dalle pubbliche amministrazioni chiamate a comunicare se le società partecipate rientrassero nella qualificazione di società di diritto singolare] è emersa una diffusa incertezza in merito al significato della nozione giuridica "di società a partecipazione pubblica di diritto singolare». In particolare, la Struttura indica che "Ricorrente è stata, in particolare, l'attribuzione – erronea – di tale qualifica a società costituite in attuazione di normative quali, a titolo esemplificativo, il D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), la Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) oppure volte alla produzione di servizi di interesse generale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. h), del TUSP. Al riguardo, [la Struttura osserva], in via generale, che per "norme di diritto singolare" – definite anche norme "del caso singolo" o "a fattispecie esclusiva" – devono intendersi le norme la cui peculiarità consiste nell'individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il

suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi. Nell'ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile. […] Nei termini predetti deve essere inteso il richiamo "al diritto singolare" effettuato dal menzionato art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, che individua esclusivamente le società disciplinate da disposizioni normative ad hoc. In altri termini, è soltanto nei confronti delle società destinatarie di discipline singolari, ossia di discipline applicabili esclusivamente alle medesime, che la deroga disposta dalla normativa in esame è destinata a trovare applicazione nella misura in cui tali società siano costituite per la gestione di servizi di interesse generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse". Infine, nel medesimo atto di orientamento, la Struttura precisa che "la previsione di salvezza di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, vale a rendere immune la società dall'applicazione delle norme del Testo unico esclusivamente nella misura in cui queste ultime risultino incompatibili con le previsioni recate dalla normativa di diritto singolare. Con riferimento alla disciplina non derogata devono invece trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune. Di conseguenza, la natura singolare di una società non esonera di per sé la pubblica amministrazione, che nella medesima detenga una partecipazione, dagli obblighi di razionalizzazione nella misura in cui la disciplina di diritto singolare risulti compatibile con l'applicazione di almeno una delle misure di razionalizzazione adottabili da parte dell'ente pubblico socio".

2.4 Le società quotate

Ai sensi dell'art.2, c.1, lett. p) del TUSP si definiscono quotate "le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati*".*

Alle società quotate, nonché alle società da esse controllate le disposizioni del TUSP si applicano *"solo se espressamente previsto"* (art. 1, c. 5, TUSP).

La Sezione delle Autonomie ha evidenziato come la *ratio* del regime speciale riservato alle società quotate sia "da ricercare nell'esigenza, da un lato, di evitare distorsioni del mercato di negoziazione dei titoli già quotati e penalizzazioni per le società a partecipazione pubblica che decidono di operare nei mercati regolamentati e, dall'altro, di garantire agli investitori l'applicazione di un regime univoco per ciascun investimento finanziario. Ciò in considerazione dell'esistenza di un efficace sistema di controlli esterni, rappresentato dalle istituzioni e dai soggetti operanti nei mercati regolamentati, che comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di

razionalizzazione contemplato dall'art. 20 del TUSP, come questa Sezione ha avuto modo di sottolineare ripetutamente nei precedenti referti, e siano soggetti in generale (anche) ai controlli della Corte dei conti" (del. n. 10/20247FRG).

3. La Sezione prende atto che il Comune di Lugo ha adottato nei termini, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 3, del TUSP, la deliberazione del Consiglio comunale n. 94 del 19 dicembre 2024 recante "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2023" (art. 20 D.Lgs. n. 175/2016).
Si osserva preliminarmente che il Piano di ricognizione ordinaria non risulta pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente (mentre risultano invece pubblicati i piani di ricognizione relativi ai precedenti anni dal 2017 al 2020).
3.1 Nella deliberazione di Consiglio Comunale non si fa inoltre menzione dell'acquisizione del parere dell'organo di revisione, bensì solo dell'acquisizione del parere favorevole di regolarità tecnica del Responsabile del Servizio Società partecipate dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e del parere di regolarità contabile del Dirigente del Settore Ragioneria, in conformità all'articolo 49 del TUEL.
Con riguardo alla mancanza del parere dell'organo di revisione, questa Sezione si è già espressa più volte (deliberazione n. 90/2018/VSGO e deliberazione n. 4/2024/VSGO), sottolineando l'opportunità di acquisire, comunque, il parere con riferimento alla coerenza degli atti di razionalizzazione, rispetto alla normativa recata dal TUSP.

3.2 A tal proposito, il Collegio rammenta che il revisore ha un generale dovere collaborativo previsto dall'art. 239, c. 1, lett. a) del D.Lgs. n. 267 del 2000 che si attua alla luce dei principi generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione dell'incarico e, nello specifico, secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente locale.
In tal senso, non v'è dubbio che il revisore deve verificare che l'ente adempia alle prescrizioni di cui all'art. 20 del TUSP vigilando (eventualmente) anche sull'attuazione del piano di razionalizzazione secondo gli atti deliberati e le modalità e gli strumenti previsti dal diritto societario (dismissione, operazioni straordinarie).
Ora, un obbligo di espressione di parere è normativamente imposto dal n. 3 della lett. b) dello stesso c. dell'art. 239 del T.U.EE.LL. in tema di modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni.
Il Collegio sottolinea come il supporto tecnico dell'organo di revisione in un'attività di notevole rilevanza per la gestione finanziaria dell'Ente quale quella, in generale, di riordino delle proprie partecipazioni, nel lasciare impregiudicate le valutazioni di merito di competenza degli organi comunali, appare coerente con la generale funzione di collaborazione dei revisori con l'organo consiliare dell'ente locale desumibile dall'art. 239

T.U.EE.LL. e con gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che hanno richiamato l'opportunità di acquisire dette valutazioni anche in casi in cui, a rigore, il parere non sarebbe obbligatorio (Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, Del. 422/VSG dell'8 novembre 2019).

3.3 L'atto è stato trasmesso a questa Sezione di controllo tramite la piattaforma Con.Te e comunicato al Dipartimento del Tesoro tramite l'applicativo Partecipazioni.

Con la suddetta deliberazione il Consiglio comunale, fra l'altro:

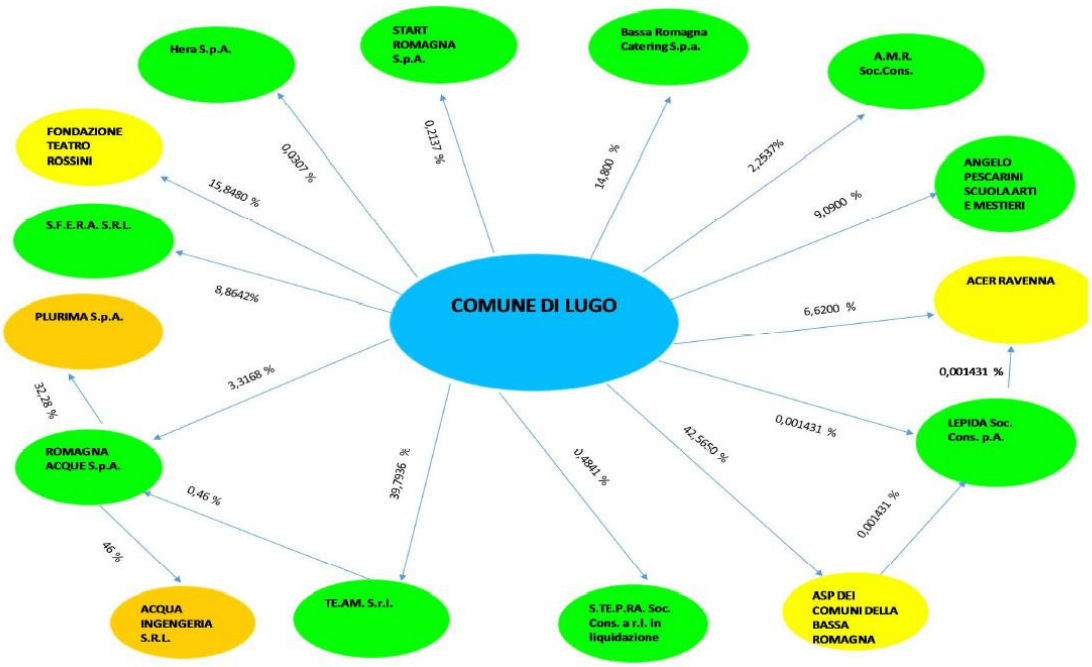
1. richiama la deliberazione del Consiglio comunale n. 65 del 28 settembre 2017 con la quale è stato approvato il piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate alla data del 23 settembre 2016 (ai sensi dell'art. 24 del TUSP);
2. ricorda che in tale piano erano previste misure di razionalizzazione per le seguenti società:

Denominazione società	Misura di razionalizzazione prevista
Banca Popolare Etica	dismissione
S.TE.P.RA Soc. Cons. a r.l. in liquidazione	liquidazione
La Romagnola Promotion S.p.a.	liquidazione
S.a.p.i.r. S.p.a.	dismissione

3. precisa che, allo stato attuale, le misure di razionalizzazione sono state parzialmente conseguite mediante la conclusione del processo di liquidazione della Società "La Romagnola Promotion S.p.a." e la dismissione della partecipazione in "S.a.p.i.r. S.p.a." e Banca Popolare Etica;
4. richiama le deliberazioni di Consiglio comunale n. 90 del 29/12/2022, n. 100 del 16/12/2021, n. 86 del 17/12/2020, n. 93 del 19/12/2019 e la n. 82 del 27/12/2018 riguardanti la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31/12/2021, 31/12/2020,31/12/2019, 31/12/2018 e al 31/12/2017 nelle quali non risultavano interventi di razionalizzazione da adottare diversi da quelli già deliberati in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (CC n. 65 del 28/09/2017) ancora in corso;
5. richiama la delibera di Consiglio comunale n. 99 del 21/12/2023, sugli esiti della razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2022, nella quale si prendeva atto che non vi erano interventi di razionalizzazione da adottare diversi da quelli già deliberati in sede di revisione straordinaria ad eccezione della valutazione per la Società TE.AM. SRL non risultava rispettato il parametro di cui all'art. 20 lett. d) in quanto la società aveva realizzato un fatturato medio inferiore a un milione di euro.

6. dichiara che non vi sono interventi di razionalizzazione da adottare diversi da quelli già deliberati in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, tuttora in corso;
7. dichiara che relativamente alla Società TE.AM. S.r.l. nel corso dell'esercizio 2023 è stata ripristinata la conformità al parametro di cui all'art. 20 c. 2 lett. d) (fatturato medio ultimo triennio inferiore ad un milione di euro) ma rileva tuttavia che la società ha in corso un'operazione di razionalizzazione che porterà all'aggregazione dei cespiti del servizio idrico integrato in capo ad un unico ente a livello del territorio della Romagna a seguito della quale dovranno essere adottate misure di razionalizzazione.

4. Dal provvedimento di ricognizione ordinaria presentato, con orizzonte temporale al 31 dicembre 2023, si evince che l'Ente deteneva sette partecipazioni dirette, una partecipazione sia diretta che indiretta (nella Società Romagna Acque S.p.A., in cui la partecipazione indiretta risulta tramite la Società TE.AM) e una partecipazione in società in liquidazione (STEPRA Soc. cons. a r.l.).
Nel prospetto seguente, estratto dal piano di ricognizione ordinaria in esame, si fornisce la rappresentazione delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Lugo al 31 dicembre 2023.



Fonte: piano di ricognizione ordinario delle partecipazioni al 31 dicembre 2023 (All. A)

Dal sito istituzionale dell'amministrazione, nonché dai documenti ivi pubblicati trai quali il D.U.P. risultano altresì le seguenti partecipazioni, non inserite nel Piano, nei seguenti enti:

- Fondazione Teatro Rossini, pari al 15,8480%;
- Asp della Bassa Romagna pari al 42,5650%;
- ACER Ravenna pari al 6,6200%.

In particolare, in riferimento alla Fondazione Teatro Rossini dalla relazione della Giunta al rendiconto 2023 la stessa viene definita quale ente strumentale controllato dal Comune di Lugo (controllata non in virtù della quota di partecipazione detenuta bensì sulla base delle prescrizioni statutarie e dei vincoli derivanti dall'attività svolta a favore del Comune di Lugo) secondo la definizione fornita dal D.Lgs. 118/2011 Art. 11-ter. (Enti strumentali):

"Si definisce ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;

b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;

c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;

d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;

e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante".

Asp e Acer invece si configurano quali enti strumentali partecipati dal Comune di Lugo. La Sezione dà comunque atto che tali enti strumentali, non inclusi nel piano, svolgono attività non sovrapponibili a quelle delle altre società partecipate.

4.1 Nel seguente prospetto sono fornite alcune informazioni sintetiche sulle partecipazioni societarie del Comune di Lugo che risultano inserite nel Piano in oggetto.

PARTECIPAZIONI POSSEDUTE DAL COMUNE DI LUGO AL 31 DICEMBRE 2023							
SOCIETA'	**TIPO PARTECIPAZIONE**	**QUOTA DI PARTECIPAZIONE %**	**SOCIETA' DI DIRITTO SINGOLARE**	**SOCIETA' QUOTATA**	**SOCIETA' IN HOUSE**	**SUSSISTENZA DEL CONTROLLO PUBBLICO (DICHIARATO DAL COMUNE)**	**ESITO DELLA RILEVAZIONE**
HERA S.P.A.	diretta	0,03	NO	SI	NO	NO	Mantenimento
ROMAGNA ACQUE S.P.A. partecipazione diretta ed indiretta tramite TE.AM. S.r.l.	diretta e indiretta	3,32	NO	NO	SI	SI (CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO)	Mantenimento
PLURIMA S.P.A. partecipazione indiretta tramite Romagna acque S.p.A.	indiretta	1,12975	SI	NO	NO	SI	Mantenimento
ACQUA INGEGNERIA S.R.L. partecipazione indiretta tramite Romagna Acque	indiretta	1,60993	NO	NO	SI	SI	Mantenimento
BASSA ROMAGNA CATERING S.P.A.	indiretta	14,8	NO	NO	NO	NON SPECIFICATO	Mantenimento
START ROMAGNA S.P.A.	diretta	0,21	NO	NO	NO	NO	Mantenimento
A.M.R. Società consortile a.r.l.	diretta	2,254	NO	NO	NO	SI (CONTROLLO CONGIUNTO)	Mantenimento
TE.AM. S.R.L.	diretta	39,794	NO	NO	SI	SI	Mantenimento
STEPRA Soc. consortile a.r.l. in liquidazione	*diretta*	*0,484*	*NO*	*SI*	*NO*	*SI*	*In liquidazione*
ANGELO PESCARINI SCUOLA ARTI E MESTIERI Soc. cons. a.r.l.	diretta	9,09	NO	NO	*NO*	SI (CONTROLLO CONGIUNTO)	Mantenimento
LEPIDA S.P.A.	diretta	0,001431	NO	NO	SI	SI	Mantenimento
S.F.E.R.A. S.r.l.	diretta	8,8642	NO	NO	SI	SI	Mantenimento

4.2 Dall'esame dei bilanci relativi agli anni dal 2019 al 2023 risultano, con riferimento alle società partecipate dal Comune, i seguenti risultati di esercizio.

RISULTATI DI ESERCIZIO 2019-2023						
N.	**Ragione sociale**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
1	HERA S.P.A.	166.311.616,00	217.017.464,00	223.760.996,00	270.976.395,00	244.842.671,00
2	ROMAGNA ACQUE S.P.A. partecipazione diretta ed indiretta tramite TE.AM. S.r.l.	7.041.108,00	6.498.349,00	7.781.275,00	7.393.429,00	5.975.270,00
3	PLURIMA S.P.A. partecipazione indiretta tramite Romagna acque S.p.A.	34.575,00	55.567,00	60.515,00	53.947,00	41.288,00
4	ACQUA INGEGNERIA S.R.L. partecipazione indiretta tramite Romagna Acque	0	0	9.645	16796	30.850
5	BASSA ROMAGNA CATERING S.P.A.	663.231,00	83.836,00	505.191,00	76.411,00	411.920,00
6	START ROMAGNA S.P.A.	93.317,00	40.277,00	98.352,00	73.472,00	61.946,00
7	A.M.R. Società consortile a.r.l.	-162813,00	199942,00	162547,00	119223,00	151957,00
8	TE.AM. S.R.L.	-230.463,00	-233.799,00	-302.117,00	-349.785,00	321.440,00
9	*STEPRA Soc. consortile a.r.l. in liquidazione*					
10	ANGELO PESCARINI SCUOLA ARTI E MESTIERI Soc. cons. a.r.l.	30.902,00	11.801,00	54.111,00	65.685,00	53.244,00
11	LEPIDA S.P.A.	88.539,00	61.229,00	536.895,00	283.704,00	226.156,00
12	S.F.E.R.A. S.r.l.	890.902,00	856.498,00	1.232.072,00	1.685.882,00	1.390.094,00

Lo scrutinio della Sezione rilevante ai fini di quanto previsto dall'art. 20 c. 2 lett. e) e dell'art. 21 c. 1-2-3 compendia gli esiti sopra indicati.

La Sezione prende atto che due società (A.M.R. Società consortile a. r.l. e TE.AM. S.r.l) hanno presentato perdite negli ultimi 5 esercizi; in particolare, la TE.AM. S.r.l. ha riportato crescenti perdite a partire dall'esercizio 2019 fino al 2022 rilevandosi solo nel 2023 un risultato positivo.

Dall'esame della documentazione risulta che le perdite sono state ripianate dal Comune di Lugo mediante utilizzo delle riserve disponibili di patrimonio netto.

5. L'oggetto della verifica intestata alla Sezione

In relazione al piano oggetto di esame, i controlli demandati alla Sezione sul Comune di Lugo si articolano principalmente su tre direttrici:

A. Accertamento della legittima detenzione della partecipazione;
B. Verifica della corretta osservanza delle prescrizioni vincolistiche di cui al Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);
C. Analisi dei flussi finanziari intercorrenti tra l'Ente locale e le società partecipate.

5. A) Verifica sulla legittimità della detenzione della partecipazione

5. 1. La verifica circa il tipo di società

La legittima detenzione della partecipazione si declina, preliminarmente, nel rispetto delle disposizioni sui tipi societari ammessi di cui all'art. 3 TUSP che, per le amministrazioni pubbliche esclude la possibilità di partecipare in società di persone consentendo esclusivamente la partecipazione a società, anche consortili, costituite in

forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

5.2 La verifica sul tipo vincolo di scopo e di attività

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 del TUSP: quello generale "di scopo" di cui al c. 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali ("*Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*"); quello "di attività", dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4.

Giova precisare, al riguardo, che il vincolo di attività segue quello di scopo: occorre, cioè, che sia rispettato, *in primis* il secondo (vincolo di scopo), poi, a seguire, il primo (vincolo di attività). A riprova il fatto che l'art. 2, c. 2, del TUSP dispone che "*Nei limiti di cui al c. 1* [vincolo di scopo]*, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate*".

La verifica della legittimità della detenzione della partecipazione, pertanto, oltre alle disposizioni sul tipo societario di cui all'art.3 TUSP, che appaiono rispettate per tutte le società partecipate dal Comune di Lugo, si articola nella verifica in ordine alle finalità ai sensi dell'art. 4 TUSP, il quale elenca le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche. Ai sensi del primo comma del citato articolo si legge: "[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società". Il successivo comma 2 elenca tassativamente le attività che possono essere incluse nella partecipazione pubblica a una società. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 4 introdurrebbe, pertanto, un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività». Il vincolo di scopo di cui al citato art. 4 pone limiti alla capacità generale delle amministrazioni pubbliche di costituire o acquisire partecipazioni in società di capitali, in ragione delle finalità perseguibili mediante le stesse, sicché, possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale (nella specie, la produzione di beni e servizi) è strettamente necessario al

perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico, donde, sul punto sussiste un obbligo di motivazione rafforzata (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 578, del 23 gennaio 2019 e Sent. 86/2022 Corte costituzionale).

5.3 La razionalizzazione delle partecipazioni - i parametri posti dall'art.20 TUSP

Nello specifico, ai sensi dell'art. 20, c. 2, del TUSP, i piani di razionalizzazione periodica, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi, le amministrazioni pubbliche rilevino:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio 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;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società.

Secondo gli orientamenti assunti dalla più recente giurisprudenza contabile detti parametri non sono da intendersi come cogenti e il ricorrere delle ipotesi contemplate dal c. 2 citato non configura un automatismo che determina l'alienazione o la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione della società partecipata. (cfr. SSRRCO del. n. 19/2020/REF).

"*Razionalizzare una partecipazione non significa necessariamente alienarla, potendo condurre anche a scelte gestionali efficienti e, soprattutto, adeguatamente motivate, che ne giustifichino il mantenimento, così come, tra l'altro, richiede il legislatore, ove impone, art. 20, co. 2, apposite relazioni tecniche, con specifiche indicazioni in termini di modalità e tempi di attuazione della opzione prescelta.*

In sostanza ciò che viene in rilievo è il binomio discrezionalità/motivazione. Ne consegue che più sarà elevato il grado di discrezionalità esercitato dall'amministrazione nel decidere se mantenere o meno una partecipazione societaria, maggiore sarà la responsabilità di un onere motivazionale che la stessa dovrà esplicitare per superare il

vaglio del controllo della Corte a fronte di una presunzione relativa di distonia rispetto al dato normativo106.

*La giurisprudenza delle Sezioni regionali mette in evidenza come le scelte di mantenimento delle partecipate vadano motivate in modo puntuale, in particolare laddove vi siano condizioni non in linea con i criteri del Tusp che obbligano ad adottare misure di razionalizzazione, che quindi inducono a motivare la sostenibilità di tale situazione, esplicitando le condizioni di stretta necessità che, a monte, giustificano il mantenimento della partecipata" (*Sezione delle Autonomie del. n. 10/2024/FRG).

5.4. Le società *in house*

L'istituto dell'*in house* trova la propria origine in una ricostruzione giurisprudenziale poi recepita nell'ordinamento eurounitario e nazionale.

Come sintetizzato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti "l'*in house providing* è un modello organizzativo di gestione diretta del servizio pubblico, attuata mediante il ricorso a un ente distinto dalla Pubblica Amministrazione sul piano formale, ma assimilabile, sul piano sostanziale, a un prolungamento organizzativo della stessa.

L'istituto dell'*in house providing* è stato coniato a livello pretorio, con il precipuo intento di coniugare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con la tutela della concorrenza nelle ipotesi in cui il beneficiario dell'affidamento di un servizio pubblico sia un soggetto societario formalmente distinto dall'ente pubblico affidante. […]

Il presupposto - individuato dai Giudici europei nel caso *Teckal* - della mancanza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario è stato declinato, nella giurisprudenza nazionale, in termini di relazione organica.

I requisiti di conio pretorio hanno trovato una definizione positiva in sede di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici dell'anno 2014[…]. In seguito, il legislatore è intervenuto - in chiave tipologica - introducendo l'archetipo normativo della società *in house* in sede di adozione del TUSP, il quale ha dedicato alla stessa una norma *ad hoc* (ovvero l'art. 16)" (del .10/2024/FRG).

Per quanto concerne i requisiti costitutivi l'istituto delle società *in house* si fonda su tre elementi essenziali:

- la proprietà interamente pubblica del capitale, salvo casi particolari;
- l'attività prevalente, declinata in termini di fatturato effettuato nello svolgimento di attività affidate dagli enti soci, che non può essere inferiore all'80%. L'art.16, c.3 TUSP impone che detta condizione sia formalmente inserita nello statuto della società;
- il controllo analogo, il Testo unico ha definito il controllo analogo la situazione in cui l'amministrazione esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi

strategici, che sulle decisioni significative della società controllata (art.2, c.1 lett. c). Detto controllo può essere svolto congiuntamente da più amministrazioni (art.2, c.1 lett. d).

Si richiamano, inoltre, le disposizioni di cui all'art.4, c. 4 TUSP che prescrive per le società in house un ulteriore vincolo di attività in quanto "hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2.

6. B) Il concetto di controllo pubblico e le sue concrete conseguenze – la disciplina vincolistica del TUSP

L'esatta individuazione delle società a controllo pubblico assume particolare rilevanza alla luce di una serie di specifiche prescrizioni normative recate dal TUSP che si applicano esclusivamente a tale aggregato. Le società a controllo pubblico sono soggette a un regime giuridico più rigoroso, che si traduce in vincoli stringenti sulla governance, sulla gestione economica, sulla trasparenza e sui controlli. In particolare, il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) prevede una disciplina derogatoria rispetto alle norme del Codice civile, che incide su aspetti quali:

- il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione, i limiti al trattamento economico degli amministratori e le regole in materia di incompatibilità e inconferibilità degli incarichi (art. 11);

- i principi fondamentali di organizzazione e gestione (art. 6);

- le modalità di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro (art. 19, commi 1-4);

- gli obblighi di pubblicità e trasparenza (art. 22).

Inoltre, come già evidenziato, la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 2, c. 1, lett. b) ed m), D.Lgs. n. 175/2016, influisce sull'esatta individuazione delle società indirette, che sono quelle detenute da una pubblica amministrazione per il tramite di una società o di altro organismo soggetto a controllo pubblico da parte della medesima.

La costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n.6/2024/VSGO) richiama la del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali) nella quale si ritiene "sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[…] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti

previsti dall'art. 2359 del Codice civile", come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del T.U.S.P.. L'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".

Al riguardo, il Consiglio di Stato (cfr. Sez. VI, sent. n. 3880/2023), ha sostenuto come il controllo pubblico societario non deve necessariamente fondarsi su atti formali, in quanto non imposto da alcuna disposizione del T.U.S.P. Più nel dettaglio, un patto parasociale (negozio giuridico ritenuto da una parte della giurisprudenza elemento essenziale ai fini della dimostrazione dell'esistenza del controllo) potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta, ai sensi dell'art. 2341 c.c.; ciò in omaggio al principio generale della libertà delle forme. Rileva in particolare il Consiglio di Stato nel cennato percorso argomentativo che, "[…]. sia nel T.U.S.P. del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c. […]".

Più di recente, una pronuncia del T.A.R. Lazio (cfr. Sent. n. 6983/2024) rileva come "l'elemento del controllo pubblico [sia desumibile] anche dall'esame dei quorum deliberativi delle delibere assembleari relative a decisioni strategiche dell'attività sociale, adottate pressoché sempre all'unanimità, a conferma di come le pubbliche amministrazioni […] che detengono partecipazioni azionarie abbiano in concreto influito sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale anche ai sensi dell'art. 2, lett. b), del D. Lgs. n. 175 del 2016. Tale conclusione, si pone, inoltre, in linea con i principi espressi dal Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 4 del T.U.S.P. impone alle società pubbliche un vincolo di scopo in forza del quale "possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico" (sentenza 23 gennaio 2019, n. 578)".

In tal senso va detto che lo scenario giurisprudenziale va sempre più arricchendosi di indicazioni che vanno verso una prospettazione "sostanzialistica" del controllo, nel senso elaborato sia da questa Corte dei conti che dal Consiglio di Stato, tesi maggiormente incline ad una visione conformativa del controllo pubblico legata alla presenza

plurisoggettiva degli enti pubblici unificata da una visione della Pubblica amministrazione come soggetto unitario, indipendentemente da espressioni formalizzate di controllo espresse in patti o accordi parasociali (v. da ultimo TAR Lazio sentenza n. 6983/2024). Non mancano opinioni dissenzienti (TAR Emilia-Romagna Bologna. Sez. I, sentenza n. 434/2023).

Tra le due tesi, la Sezione, conformemente al proprio indirizzo, corroborato da identiche valutazioni contenute nella recente pronuncia della Sezione delle Autonomie (del. n.10/2024) e, ancora più di recente, nella decisione delle Sezioni riunite in spec. comp. (Sent. n. 6/2025/DELC), accoglie quella elaborata dalla giurisprudenza "sostanzialistica" (cioè, quella che considera la Pubblica amministrazione come soggetto unitario) perché è la tesi che meglio si conforma ad una efficace tutela nell'uso delle risorse pubbliche ed è più coerente con la tutela del mercato, valori entrambi posti alla base dell'intervento legislativo del 2016 ed alla cui esegesi deve essere improntata l'*agere* dell'Amministrazione pubblica.

In più, va rilevato come il tratto unificante della disciplina, così come reso nella elaborazione giurisprudenziale, sia da ricercare non nella (indiscussa) autonomia dei soggetti pubblici partecipanti (la cui capacità giuridica è bene rammentarlo si atteggia come speciale), bensì ricondotto all'interesse pubblico che motiva l'esercizio di quella specifica attività attraverso lo strumento societario.

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici) può certo manifestarsi attraverso diverse sfaccettature in ragione dei singoli interessi delle collettività di riferimento e di cui ogni ente partecipante al consesso societario è portatore, ma è senza dubbio difficile pensare che sia così parcellizzato (e dissonante) da creare una totale disarmonia e obblighi ad una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome unità la cui cura, di conseguenza, imponga una alterità di azione tra i diversi enti partecipanti alla società pubblica.

Qualora tale evenienza dovesse comunque realizzarsi (e per tale via, quindi, poter escludere che la società sia a controllo pubblico nel senso del TUSP), ragioni di trasparenza, radicate nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.), impongono di ricorrere ad una espressa formalizzazione (per esempio, mediante un patto parasociale) che, da un lato, renda palese che, nel caso di specie, la Pubblica amministrazione non può essere ricondotta all'unità per le motivazioni sopra espresse, sostanzialmente perché non può materialmente agire come soggetto unitario, e che, quindi, non sia possibile che ricorra la fattispecie di cui all'art. 2359 c.c., e, dall'altro, stabilisca dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenziali.

7. La verifica sulla composizione e i compensi degli organi amministrativi

L'art. 11 TUSP stabilisce che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è, di norma, costituito da un amministratore unico (c. 2). In alternativa, l'assemblea può deliberare, con motivazione fondata su esigenze organizzative e di contenimento dei costi, la nomina di un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero l'adozione di sistemi alternativi di *governance* previsti dal codice civile (c. 3). Tale delibera deve essere trasmessa alla Corte dei conti e alla Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Mef (*ex* art. 15 TUSP).

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di genere nella nomina degli amministratori, almeno nella misura di un terzo (c. 4). Qualora la società sia dotata di organo collegiale, lo Statuto deve prevedere criteri conformi alla Legge n. 120/2011.

L'art. 11 TUSP disciplina, inoltre, i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico (cfr. c. 1);

La Corte dei conti ha chiarito che l'art. 11 si applica anche alle società "*in house*", in quanto rientranti nella definizione di società a controllo pubblico. Tale interpretazione è stata consolidata da numerose pronunce (tra cui del. n. 60/2018/VSGO, 131/2021/VSGO, 19/2023/VSGO, 4/2024/VSGO, Sez. Aut. del. n. 10/2024), che confermano l'estensione della disciplina anche alle società indirettamente controllate, in coerenza con l'art. 2 del TUSP.

In merito alla disciplina dei compensi l'art. 11, c. 6, TUSP ha previsto, per le società a controllo pubblico, che *"con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e quantitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori […] che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti dalle altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico […] Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai*

compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso i risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta".

Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al c. 6 citato, restano in vigore, ai sensi del successivo c. 7, le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo del D.L. n. 95/2012 secondo cui: *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".*

La Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Mef, nell'Atto di orientamento del 10 giugno 2019 ha fornito alcune indicazioni e chiarimenti in merito alla menzionata disciplina dei compensi. Il documento specifica che, ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 11, c. 7, TUSP, devono essere considerate tutte le componenti che concorrono a formare il trattamento economico annuo omnicomprensivo, puntualizzando che tale limite si applica sia agli emolumenti fissi che a quelli variabili, compresi gettoni di presenza, indennità legate alla *performance*, e rimborsi spese forfettari aventi carattere retributivo. Il compenso massimo non può comunque superare € 240.000 annui lordi, tenuto conto anche di eventuali compensi percepiti da altre amministrazioni o società a controllo pubblico. Sono esclusi dal computo i rimborsi spese documentati o forfettari aventi natura meramente restitutoria. Contestualmente, la Struttura di monitoraggio, ha invitato le società a controllo pubblico a dettagliare, nell'ambito della documentazione trasmessa ai sensi del citato art. 11, c. 3, TUSP, le singole voci di costo che contribuiscono alla determinazione del compenso dell'organo amministrativo.

La giurisprudenza contabile ha ribadito che il limite di spesa del 2013 non può essere superato per effetto di nuovi incarichi o maggiore complessità delle funzioni, trattandosi di un vincolo volto a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie "l'ulteriore elemento critico derivante dal rinvio dell'art. 4, co. 4, del D.L. n. 95/2012, operato dall'art. 11, c. 7 concerne il parametro di riferimento relativo al *"costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*. In tale contesto, si profilano due scenari possibili:

a) Riferimento mancante, in quanto la società si è costituita successivamente al 2013 o l'incarico è svolto gratuitamente dall'amministratore;

b) Riferimento presente ma non rappresentativo, a causa dell'esiguità del compenso corrisposto".

Sul primo punto si fa rinvio alla deliberazione n. 1/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie, secondo cui *"Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009 né nel triennio 2007-2009 può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente"*.

"*Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è illustrato nel parere della SRC Veneto, delib. n. 31/PAR/2018187, secondo cui deve considerarsi, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 1/2017/QMIG) e comunque rimanendo invalicabile la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240mila dall'art. 11, co. 6, Tusp. La discrezionalità nella definizione del compenso degli amministratori non è assoluta e totale ma circoscritta nei limiti delineati dall'ordinamento su menzionati.*

Con riferimento alla seconda ipotesi, l'effetto del combinato disposto dell'art. 4, co. 4 del d.l. n. 95/2012, e dall'art. 11, co. 7 potrebbe determinare una riduzione del compenso degli amministratori talmente elevato da poter pregiudicare l'attribuzione dell'incarico a professionisti motivati e di elevata competenza, a discapito del principio del buon andamento e della sana gestione societaria.

Al riguardo, occorre evidenziare la non uniforme giurisprudenza del giudice contabile. La tesi prevalente (ex multis, SRC Liguria, del. n. 29/2020/PAR)188 è incline a un'interpretazione estremamente rigida, affermando che il limite imposto dall'art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012 avrebbe carattere tassativo, ammettendo una deroga solo nella ipotesi di riscontrata assenza del dato di spesa nell'annualità 2013 per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite. In tale ottica, si impedirebbe qualsiasi superamento anche in presenza di situazioni nuove e contingenti, integrate, ad esempio, da aumentate competenze della società o da ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Altro indirizzo, invece, prendendo le mosse dagli stessi presupposti che inducono a ritenere che il vincolo non operi laddove il dato relativo al 2013 non sia disponibile, considera assimilabile a siffatta fattispecie quella in cui il dato di riferimento indicato dalla norma sia assolutamente privo di significatività; fattispecie che ricorre in tutti quei casi in cui il valore del costo sostenuto nel 2013 sia talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, così come nel caso di una società dall'oggetto sociale e/o dalla governance e/o dalla

struttura talmente modificati (rispetto al 2013) da non poterla che considerare come soggetto nuovo. Nello specifico, la SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 15/2020/PAR, ritiene tale dato privo di importanza, in quanto le vicende societarie accadute nel frattempo sono assimilabili alle c.d. sopravvenienze e tali da far considerare la società medesima un nuovo soggetto giuridico, con un nuovo oggetto societario e una nuova governance: pertanto, l'ente pubblico può procedere alla determinazione dell'emolumento da corrispondere al professionista, col consueto parametro dell'autolimitazione per i principi di ragionevolezza ed economicità" (Sez. Aut. del . n. 10/2024/FRG).

7.1. In relazione ai compensi degli amministratori si richiama altresì la disposizione di cui all'art.21, c. 3 TUSP "Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante".

7.2. Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art.19, T.U.S.P.)

A mente dell'art. 19 del TUSP "le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei princìpi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei princìpi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001" (c.2). "I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33" (c.3).
Il medesimo art.19 al c.4 prescrive inoltre, alle amministrazioni pubbliche socie, di fissare "con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni

di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera" (c.5). Ai sensi del successivo c. 6 le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al c. 5 tramite propri provvedimenti. Infine, il c.7 prevede che i menzionati provvedimenti di cui ai c. 5 e 6 siano pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie richiamando anche in questo caso le disposizioni di cui all'art.22 comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in caso di mancata o incompleta pubblicazione.
Il Comune di Lugo risulta aver assegnato alle società partecipate, nell'ambito del Documento Unico di programmazione 2022-2024 e 2023-2025 (con riferimento alle annualità in esame) gli obiettivi specifici a norma dell'art. 19, c. 5, del D.Lgs. n. 175/2016.

7.3. Relazione sul governo societario e valutazione del rischio aziendale

L'art. 6, c. 3 del TUSP dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con:
- regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza;
- un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti e trasmette periodicamente al medesimo organo di controllo relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione;
- codici di condotta propri o adesione a codici di condotta collettivi aventi ad oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
- programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.
Il successivo c. 4 stabilisce che gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma precedente sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente e, ai sensi del c. 5, qualora le società non integrino gli strumenti di governo, ne danno conto all'interno della suddetta relazione. Inoltre, ai sensi del c. 2, le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di

valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione sul governo societario.
Si rammenta che le società sottoposte a controllo pubblico sono obbligate a predisporre, con cadenza annuale e in occasione della chiusura dell'esercizio sociale, la relazione sulla gestione, la quale deve essere pubblicata contestualmente al bilancio d'esercizio. L'omessa presentazione di tale relazione costituisce violazione di un obbligo di legge imputabile all'organo amministrativo, suscettibile di censura da parte del collegio sindacale e rilevabile anche dall'ente socio nell'ambito delle verifiche di propria competenza, (come espressamente ribadito dalla Deliberazione n. 6/2019/PRSE di questa Sezione).
Nella Relazione sulla gestione relativa al bilancio 2023 del Comune di Lugo, i revisori dichiarano che la Relazione sul governo societario è stata predisposta dalle società controllate dal Comune e che la stessa contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 175/2016".

7.4 Assolvimento degli obblighi di trasparenza

Si rammenta che il D.Lgs. n. 33/2013 estende anche alle società a partecipazione pubblica gli obblighi di trasparenza, sebbene con declinazioni differenti a seconda del tipo di società preso in considerazione. Sotto tale profilo, si riallaccia all'art. 22 TUSP, a tenore del quale "Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".
Ciò costituisce una deroga rispetto al diritto privato, laddove non esistono obblighi di trasparenza gravanti sugli operatori del mercato, poiché il sistema di informazioni corre dentro la governance societaria e la divulgazione delle stesse può avvantaggiare i concorrenti. L'introduzione in via legislativa di regole poste a presidio della trasparenza valide per le società pubbliche si muove, invece, in una logica differente: si mira a favorire forme diffuse di controllo sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche, sull'attività svolta dalle società partecipate, sulla qualità dei servizi erogati, anche onde colmare il gap democratico fisiologicamente legato alla creazione di gestioni fuori bilancio. Il richiamo alla disciplina della trasparenza persegue quindi l'obiettivo di evitare impieghi abusivi dello strumento societario, che in passato ha consentito la sottrazione degli enti partecipanti all'obbligo di accountability in riferimento ad un ingente quantitativo di risorse pubbliche. L'art. 2 bis, D.Lgs. n. 33/2013 chiarisce che la disciplina della trasparenza si applica anche alle società sottoposte a controllo pubblico (fatta eccezione per le società quotate), nonché ad associazioni, fondazioni e enti di

diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a € 500.000, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Le società a controllo pubblico, ad eccezione di quelle con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, nonché delle loro controllate soggette a diversa disciplina, sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza sia in relazione all'utilizzo delle risorse, sia ai risultati conseguiti, ai sensi dell'art. 22 del T.U. sulle società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175/2016).

Tale obbligo è stato ribadito dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo, deliberazione n. 10/2024/FRG), la quale ha evidenziato: "*Ciò in virtù della dirimente constatazione che la possibile fruizione di risorse pubbliche, da parte del soggetto societario partecipato, comporta – inevitabilmente – la necessaria applicazione dei criteri di massima trasparenza con riguardo, in particolare, agli obiettivi assegnati ed al raggiungimento dei rispettivi risultati finanziari ed operativi, come appare evidente anche dalla lettura dell'art. 22 del d.lgs. n. 175/2016 cit. nonché dall'ampliamento del numero di soggetti ai quali la disciplina della trasparenza ora si applica, a seguito delle modifiche apportate nel 2016, dal d.lgs. n. 97 al d.lgs. n. 33/2013. Peraltro, sfuggono all'applicazione di queste norme, esclusivamente le società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea e loro controllate196.*

Sarà onere delle pubbliche amministrazioni che detengano partecipazioni di controllo, sollecitare e promuovere l'applicazione delle prescrizioni di cui all'art. 22 del Tusp, anche da parte delle società indirettamente controllate dalle medesime PA per mezzo delle società direttamente controllate".

8. C) I flussi finanziari fra ente (locale) e società

Posto che ai sensi dell'art.3, c.1 del TUSP l'unica forma societaria consentita per le amministrazioni pubbliche è quella delle società di capitali si ricorda che ai sensi degli art. 2325 e 2462 c.c. (riguardanti rispettivamente le S.p.A. e le S.r.l.), delle obbligazioni sociali rispondono solamente le società di capitali con il loro patrimonio (salvo casi eccezionali di responsabilità illimitata del socio). Il socio pubblico, al pari, pertanto, di ogni altro socio di società di capitali, risponde delle obbligazioni sociali nei limiti del conferimento al predetto capitale sociale, al netto ovviamente di situazioni in cui il socio

pubblico si sia fatto garante per obbligazioni della società partecipata nei confronti di terzi creditori.
Nel valutare i rapporti finanziari fra Ente e società la Sezione analizza gli accantonamenti per perdite disposti ai sensi dell'art.21 del TUSP, la riconciliazione crediti debiti fra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art.11, c.6, lett. j del D.Lgs n. 118/2011, le garanzie prestate a favore dell'organismo partecipato o eventuali finanziamenti.
La necessaria valutazione di tali aspetti trova esplicita conferma non solo nelle specifiche indicazioni desumibili dagli art. 14 c. 5 TUSP (attinente al divieto di soccorso finanziario) e dall 'art. 21 TUSP (in termini di necessario accantonamento del fondo perdite), ma anche nella previsione dello stesso art. 21 c. 3 TUSP secondo cui " *Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori*".
Ne deriva una necessaria valutazione di economicità della gestione della società che l'ente socio deve effettuare in occasione del piano di razionalizzazione, onde adottare gli indispensabili provvedimenti volti a ossequiare il canone costituzionale di buon andamento valevole anche per la gestione delle società partecipate.

La dinamica dei flussi finanziari tra ente (locale) e società è dunque un tema rilevante e, in continuità con il previgente regime normativo del divieto del ricorso al soccorso finanziario, il TUSP ne conferma la preclusione a favore di organismi partecipati in condizione di precarietà economico-finanziaria, dovuta a perdite di esercizio strutturali, attraverso una norma ad hoc (art. 14, c. 5, TUSP) che esprime "*inequivocabile limite negativo all'incremento della spesa pubblica"* (cfr. Delibera n. 10/SEZ. AUTONOMIE/2024/FRG).
L'art. 14, al comma 5, del TUSP dispone che: "Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi

consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali".

8.1 Accantonamenti ex art.21 del T.U.S.P.

L'art. 21 del TUSP rubricato" Norme finanziarie sulle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali" disciplina l'istituto dell'accantonamento al fondo perdite società partecipate in continuità con le disposizioni di cui all'art. 1, c. 550 e seguenti, della Legge n. 147/2013 (che, per effetto delle modifiche disposte dall'art.27, c.2 del medesimo Testo unico continua a trovare applicazione limitatamente ad aziende speciali ed istituzioni). Sul piano soggettivo l'art.21 si applica alle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'art. 1, c. 3, della Legge n. 196/2009 e prescrive - per gli enti in contabilità finanziaria - nel caso le società da questi partecipate presentino un risultato di esercizio negativo l'accantonamento, nell'anno successivo, in apposito fondo, di un importo pari alla perdita di esercizio non immediatamente ripianata, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.
L'art.21 precisa, inoltre che, per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale ultimo bilancio. Invece, limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la sola differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 c.c.
Come affermato nella deliberazione n. 67/2022/PAR di questa Sezione: *"l'adempimento dell'obbligo, disposto dall'art. 21 TUSP, concernente l'accantonamento di quote di bilancio al verificarsi di risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta tout court l'insorgenza dell'obbligo di ripiano delle perdite o l'assunzione dei debiti del soggetto partecipato, poiché l'accantonamento di cui al citato art. 21 d.lgs. n. 175/2016 (previsto, già precedentemente, dall'art. 1, commi 550 e 552 della l. n. 147/2013) non ha eliso i limiti al soccorso finanziario nei confronti degli organismi partecipati (art. 14, commi 2-4, TUSP), né esonera l'ente dalla dimostrazione, in caso di soccorso finanziario, della sussistenza di un particolare interesse a coltivare la società partecipata (art. 5, comma 1, TUSP)".* È consolidato, pertanto, l'orientamento sulla insussistenza, a carico del socio pubblico, anche se unico, dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite o all'assunzione diretta dei debiti di una società partecipata *(*Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 56/2021/PRSE e Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 64/2021/PAR; altresì, Sez. Aut., del. n. 27/2016/FRG).

8.1.1 Ciò premesso, dalla Relazione della Giunta Comunale al Rendiconto dell'esercizio 2023 si evince che il Comune di Lugo, nel corso dell'anno, non ha ritenuto necessario

procedere alla costituzione del medesimo fondo, (pur detenendo partecipazioni in società che hanno registrato perdite); il relativo valore, pertanto, al 31 dicembre 2023, risulta pari a zero.

Dalla documentazione in atti, non risultano spese sostenute a favore di enti o società partecipate o controllate, né in forma diretta né indiretta ed infine che non sono stati riscontrati addebiti di interessi di mora per ritardato pagamento di fatture emesse dalle società partecipate.

8.1.2 Sempre nella citata relazione della Giunta, è riportato che la società S.TE.PRA Società Consortile a Responsabilità Limitata versa in stato di fallimento e rientra nella fattispecie prevista dall'articolo 21 del D.Lgs. n. 175/2016, che esclude l'obbligo di accantonamento; l'Ente richiama inoltre, il divieto di ripiano delle perdite di società in liquidazione, circostanza che esclude qualsiasi ripercussione finanziaria.

8.1.3 A fini ricognitivi, dalla documentazione in atti risulta che relativamente all'ente ASP dei Comuni della Bassa Romagna, non riportato nel Piano, le perdite registrate negli esercizi 2020, 2021 e 2022, sono riconducibili agli effetti dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e all'incremento dei costi delle materie prime e dell'energia, come evidenziato nelle relazioni al bilancio. La perdita del 2020 è stata ripianata dai soci mediante utilizzo delle risorse accantonate nell'avanzo vincolato destinato alla copertura delle spese e delle minori entrate derivanti dall'emergenza ("fondone COVID"). Le perdite degli esercizi 2021 e 2022, invece, sono state coperte mediante utilizzo delle riserve disponibili, senza alcun apporto da parte dei soci.

8.1.4 La società TE.AM. S.r.l. ha ripianato le perdite attraverso le riserve disponibili del patrimonio netto, e si prevede il conseguimento di utili negli esercizi 2023 e 2024, in ragione della modifica del sistema tariffario.

8.1.5 Infine, la Fondazione Teatro Rossini, anch'essa non indicata nel Piano, ha registrato una perdita nell'esercizio 2022, derivante dalla gestione degli spettacoli. Tale perdita risulta ripianata mediante utilizzo delle riserve disponibili del patrimonio netto, fermo restando che l'obiettivo gestionale rimane il raggiungimento del pareggio di bilancio.

8.2 Esiti della verifica crediti e debiti reciproci fra l'Ente e gli organismi partecipati ai sensi dell'art.11, c.6, lett. J del D. Lgs. n.118/2011

Ai fini della corretta determinazione degli equilibri di bilancio, assumono specifico risalto le disposizioni di cui all'art. 11, c. 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011: esso richiede che la Relazione sulla gestione evidenzi gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci fra l'Ente e i propri organismi partecipati (enti strumentali, società controllate e partecipate). "*la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

Nel settore della finanza pubblica allargata, il principio di una rappresentazione simmetrica e speculare delle partite creditorie e debitorie tra enti pubblici è fondamentale per assicurare la trasparenza e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

L'illustrato principio risponde a una duplice esigenza: da un lato, prevenire discrepanze nelle rappresentazioni contabili che possano falsare il quadro complessivo delle relazioni finanziarie tra enti; dall'altro, tutelare la sana gestione finanziaria in una logica di armonizzazione contabile (ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011), volta a favorire una visione integrata e confrontabile dei bilanci pubblici. La simmetria nella rappresentazione delle partite contabili, dunque, non è solo un requisito formale, ma anche un presupposto per assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio, tutelati dall'art. 81 della Costituzione (cfr Sez. contr. Emilia-Romagna del. n.13/2025/INPR).

8.2.1 Con riferimento al Comune di Lugo, dall'allegato E (pag. 4) al Rendiconto 2023, pubblicato sul sito istituzionale nella sezione *Amministrazione trasparente*, risulta che – come attestato dall'Organo di revisione – l'esito della verifica dei rapporti di debito e credito, alla data del 31 dicembre 2023, intercorrenti con gli enti strumentali nonché con le società controllate e partecipate, evidenziava che, alla medesima data, soltanto due società avevano provveduto all'asseverazione dei relativi saldi (Romagna Acque S.p.A. e TE.AM. S.r.l.).

In data 22 febbraio 2024, l'Organo di revisione ha sottoscritto il prospetto riepilogativo delle risposte pervenute, riservandosi di procedere ad un eventuale aggiornamento mediante successivo verbale.

Il verbale aggiornato, redatto dal Collegio dei Revisori in data 23 settembre 2024, è stato trasmesso dall'Ente a seguito di specifica richiesta istruttoria formulata da questa

Sezione, atteso che il medesimo non risultava pubblicato sul sito istituzionale del Comune. Si rileva, tuttavia, che nel già menzionato verbale non è riportata l'asseverazione relativa alla società *Romagna Catering spa*; i Revisori, peraltro, precisano che, "alla data della redazione, gli enti che non hanno ancora provveduto all'invio della risposta asseverata saranno sollecitati" e che la verifica sarà conseguentemente aggiornata ma non si rileva, agli atti, alcun aggiornamento.

8.2.2 Nel questionario al rendiconto 2023, alla domanda n. 20 della Sezione IV, concernente l'eventuale verificarsi di casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, il Comune di Lugo ha dichiarato che tali circostanze non si sono verificate.

8.3 Fideiussioni, lettere di patronage, altre operazioni di finanziamento a favore degli organismi partecipati

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2023 (punto 14) risulta che nell'esercizio 2023 il Comune non ha sottoscritto aumenti di capitale e/o effettuato trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o rilasciato garanzie a favore di società partecipata che ha registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio.

9. Servizi pubblici locali affidati a Società *in house,* adempimenti di cui al D. Lgs. n. 201/2022

Il D.Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ha previsto fra l'altro che "I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori" (art. 30, c.1). La ricognizione deve tener conto del rispetto dei principi di efficienza e qualità dei servizi, sulla base anche degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché ai fini della rilevazione del ricorso agli affidamenti a società. In sede di scrutinio dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art.20 TUSP risulta di particolare rilievo il c. 2 dell'art. 30, a mente del quale "La ricognizione di cui al c. 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*,

la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al già menzionato art. 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016".
In ottemperanza al menzionato dettato normativo il Comune di Lugo ha allegato al Piano (All. 3) la relazione di ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati dall'Ente, ai sensi dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 201/2022.
Nella relazione in esame si dà atto esclusivamente della società in house SFERA S.r.l., atteso che – come precisato dall'Ente – non risultano affidati servizi pubblici locali di rilevanza economica ad altre società in house, fatta eccezione per i servizi a rete (rifiuti e idrico), per i quali la relativa relazione è predisposta da ATERSIR. Nella relazione citata sono illustrati in modo dettagliato la situazione economica, patrimoniale e finanziaria, gli indici di economicità e finanziari, nonché le motivazioni che giustificano l'affidamento del servizio di gestione delle farmacie alla società *SFERA S.r.l.*

10. Il sistema dei controlli

Quanto al controllo sulle società partecipate, l'art. 147 quater del TUEL attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di standard prefissati gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Ciò in quanto le società partecipate erogano servizi pubblici e svolgono attività per conto dell'Ente, i relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019: "devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario". È compito dell'amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.
Ciò premesso, questa Sezione rileva che il Comune di Lugo ha dichiarato[1] di essersi dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai

[1] Questionario Enti locali, relativo all'anno 2023, trasmesso tramite il portale CON.TE,

sensi dell'art. 147-*quater,* co. 1, TUEL, e che sono stati definiti per l'anno 2023 gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente.
Per la precisione, il Comune di Lugo si è dotato di un "Regolamento del sistema dei controlli interni", [2]pubblicato sul proprio sito istituzionale, in cui, in particolare all'art. 7 sono specificati i controlli sulle "società partecipate non quotate":
L'ambito di applicazione riguarda le società di capitale non quotate partecipate dall'Ente in misura pari o superiore al 20%, ovvero quelle che presentino una perdita economica superiore a un quarto del capitale sociale, sulla base dell'ultimo bilancio approvato. Resta ferma la facoltà dell'Ente di estendere il controllo ad altri organismi partecipati.

ANALISI DELLE SOCIETA'

11. Questa Sezione, esaminati l'atto deliberativo adottato dal Consiglio comunale e i relativi allegati, evidenzia quanto segue con riferimento alle singole società oggetto di ricognizione.

11.1 HERA S.P.A.

La società Hera S.p.A., di tipo misto pubblico/privata, è quotata nel mercato regolamentato; ai sensi dell'art. 1 c. 5, del TUSP "le disposizioni del [...] decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, c. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate".
Dal piano di ricognizione delle partecipazioni al 31 dicembre 2023 risulta che il Comune di Lugo deteneva nella società quotata Hera S.p.A. una partecipazione diretta pari al 0,0307%.
La principale attività svolta dalla società consiste nella "gestione integrata risorse idriche, energetiche, servizi ambientali"; si tratta di Azienda *multiservice* con erogazione di servizi pubblici locali a rilevanza economica: distribuzione di gas naturale, servizio idrico integrato e servizi ambientali, comprensivi di spazzamento, raccolta, trasporto e avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti.

11.1.1. Vincolo di scopo e di attività (art. 4 TUSP)

Il Comune richiama il regime speciale delle società quotate e delle società da esse controllate, soggette alle disposizioni del TUSP *"solo se espressamente previsto"* (art. 1, c. 5).

[2] Approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 24 gennaio 2013

Nonostante questo, correttamente, la società è stata ricompresa nel piano di razionalizzazione in linea con la costante giurisprudenza della Sezione delle autonomie della Corte dei conti al riguardo (*ex multis* del. n. 15/2021/FRG, del. n. 10/2024/FRG). Il Comune evidenzia come "la società HERA S.p.A. sia riconducibile alle categorie indicate nell'articolo 4 comma 2 lettera a) del TUSP e che quindi svolga attività necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Il Gruppo Hera, attraverso la Capogruppo Hera Spa, è concessionario in gran parte del territorio di competenza e nella quasi totalità dei Comuni azionisti (province di Modena, Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini), dei servizi pubblici locali d'interesse economico (servizio idrico integrato e servizi ambientali, comprensivi di spazzamento, raccolta, trasporto e avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti)".

11.1.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre.

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.

La condizione non si verifica, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

L'Ente fornisce i dati di bilancio evidenziando e motivando gli aumenti di alcune voci di costo nell'esercizio 2023 rispetto all'esercizio 2022.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

La fattispecie non si verifica

Dato atto del rispetto dei parametri richiesti dall'art. 20 c. 2 TUSP l'Ente conclude la propria analisi optando per il mantenimento della partecipata senza interventi di razionalizzazione.

11.1.3 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, nonché dalla lettera di asseverazione inviata dai revisori della società ai soci, si evince che, alla data del 31 dicembre 2023, il valore dei debiti e dei crediti indicati dalla società non coincide con quanto rilevato nel prospetto dal Comune.
Nel verbale del 23 settembre 2024, tuttavia, il Collegio dei revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi dichiarati dalla partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità del comune.

11.2 ROMAGNA ACQUE SOCIETA' DELLE FONTI S.P.A.

Con riferimento alla partecipazione in detta società, in cui il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta pari al 3,3168% e indiretta (pari al 0,1831% per *il tramite* di TE.AM.), se ne prevede il mantenimento senza interventi.
Si tratta di una *società in house*, ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 175/2016, a totale capitale pubblico che gestisce con affidamento diretto, regolato attraverso apposita convenzione da parte dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR), l'attività di fornitura idrica all'ingrosso nei territori delle tre provincie della Romagna, nonché attività di finanziamento di opere del Servizio idrico integrato (SII) sempre nello stesso territorio.
11.2.1 In merito alle modalità di esercizio del controllo nella società, nel Piano il Comune afferma che "L'attività di indirizzo e controllo degli enti locali sulla società viene esercitata attraverso il Coordinamento dei soci che agevola il perseguimento degli obiettivi assegnati e la verifica del loro rispetto. In tal modo si garantisce una efficace applicazione, tra l'altro, alle norme di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 147 quater. I soci di Romagna Acque - Società delle Fonti - approvano annualmente specifici obiettivi ed indirizzi in materia di costi di funzionamento, che vengono dalla società espressamente indicati nel Conto Economico di Budget e di Piano Triennale. Tale attività, per l'esercizio in concreto del controllo analogo congiunto, si è sviluppata nel corso degli anni anche

attraverso strutturati momenti di confronto tecnico e coordinamento tra i soci. Un confronto metodologico e di merito tra i principali soci ha caratterizzato necessariamente anche le attività istruttorie finalizzate alla predisposizione della presente relazione, e più in generale alle modalità di adeguamento alle novità normative introdotte dal TUSP".

11.2.2 Rispetto dei vincoli previsti per le società *in house* (art.4, c.4 e art.16 TUSP)

Nel rispetto delle disposizioni del c. 5 art. 6 del D.Lgs. 175, l'art. 3 c. 3 dello Statuto prevede: "La Società è in ogni caso vincolata a realizzare la parte prevalente delle proprie attività, in misura superiore all'80%, in base alle norme tempo per tempo vigenti, con i soci, società/enti dai medesimi partecipati o affidatari del servizio pubblico locale e comunque con le collettività rappresentate dai soci stessi nel relativo territorio di riferimento coincidente con quello delle provincie di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini".
La Sezione ha proceduto all'esame dei dati di bilancio relativi agli esercizi 2023 e 2022, dai quali emerge il rispetto della condizione prescritta. In particolare, nell'esercizio 2023 i ricavi derivanti da attività affidate alla collettività degli enti soci si sono attestati al 90,72%, mentre nell'esercizio 2022 la medesima percentuale risultava pari al 92,42%.
La società è soggetta al controllo analogo congiunto degli enti soci che hanno sottoscritto una convenzione ex art. 30 del D.Lgs n. 267/2000 (TUEL) per disciplinarne l'esercizio.

11.2.3 Vincolo di scopo e di attività (art.4 TUSP)

La società svolge, prevalentemente, le seguenti attività:
"a) la progettazione, la realizzazione e la gestione dei sistemi di captazione, adduzione, trattamento e distribuzione primaria e di fornitura del servizio idrico all'ingrosso negli ambiti territoriali ottimali di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini come definiti dalle vigenti norme di legge (ivi inclusi gli artt. 14 comma 4 della L. n 25/99 e s.m.i. e 24 comma 4 L. 23/2011 s.m.i.);
b) il finanziamento, con relativa iscrizione a patrimonio, di opere relative al Servizio Idrico Integrato nei territori delle Province di Forlì–Cesena, Ravenna e Rimini, realizzate e gestite dal gestore del servizio idrico integrato, come individuate dall'Ente di Governo d'Ambito" (Statuto art. 3.1).
Il Comune ritiene, pertanto, la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art.4, c.1 e c.2, lett. a) TUSP (produzione di un servizio di interesse generale).

11.2.4 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 159 dipendenti ed un organo amministrativo composto da cinque componenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

L'Ente dichiara che la fattispecie non ricorre, tuttavia desta perplessità la potenziale sovrapposizione tra le attività di questa società partecipata e quella di altri organismi partecipati operanti nel campo idrico.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a € 62.609.085,00.

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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Nel Piano (e precisamente nell'All. 2) l'Ente non rileva la necessità di contenimento dei costi di funzionamento ma precisa che "gli obiettivi gestionali assegnati alla società sono contenuti nei documenti programmatici (D.U.P.) degli enti locali soci, recepiti nei budget della società e rendicontati in sede di bilancio consuntivo". In conclusione, nel piano si decide per il mantenimento della partecipazione senza interventi.

Al riguardo questa Sezione ha più volte avuto modo di puntualizzare che l'analisi dei costi di funzionamento deve, in ogni caso, emergere dall'atto di ricognizione annuale delle partecipazioni, anche al solo fine di escludere motivatamente l'esigenza di un intervento di razionalizzazione, come d'altra parte specificamente previsto nelle Linee guida della Sezione delle Autonomie (punto 4), approvate con deliberazione n. 22 del 2018.

11.2.5 Sostenibilità economico- finanziaria

La motivazione circa l'opzione di conservare la partecipazione, trova giustificazione nell' affermato, da parte del Comune, conseguimento di risultati di esercizio positivi negli ultimi cinque anni, nonché un fatturato medio nell'ultimo triennio ben superiore al minimo stabilito normativamente.

RISULTATO D'ESERCIZIO	
2023	€ 5.975.270,00
2022	€ 7.393.429,00
2021	€ 7.781.275,00
2020	€ 6.498.349,00
2019	€ 7.041.108,00

Costo del personale (f)	€ 9.418.008,00
Compensi amministratori	€ 107.342,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 47.840,00

FATTURATO	
2021	€ 58.118.612,00
2022	€ 68.119.665,00
2023	€ 61.588.978,00
FATTURATO MEDIO	€ 62.609.085,00

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 46.626.245,00	€ 50.637.377,00	€ 48.462.807,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 11.492.367,00	€ 17.482.288,00	€ 13.126.171,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 1.310.007,00	€ 2.832.925,00	€ 1.568.740,00
Totale fatturato	€ 58.118.612,00	€ 68.119.665,00	€ 61.588.978,00

Il Comune prosegue inoltre indicando nel Piano che la società ha attuato e rispettato gli indirizzi e gli obiettivi impartiti dai soci riguardo al complesso delle spese di funzionamento, comprese quelle relative al personale. Inoltre, precisa che la rendicontazione sull'attuazione degli indirizzi e il monitoraggio degli obiettivi sono stati effettuati sia in sede di verifiche infrannuali, sia, da ultimo, in sede di bilancio 2023. Infine, il Comune specifica che l'aumento del costo complessivo del personale — pari a 9.418.008,00 euro nel consuntivo 2023 rispetto a 9.076.792,00 euro nel consuntivo 2022 — è attribuibile esclusivamente agli effetti del rinnovo del CCNL Gas Acqua.

11.2.6 Organo di amministrazione e compensi

In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, lo Statuto della Società (art. 16 punto 1) prevede che " Sulla base delle disposizioni di legge vigenti e della decisione dell'assemblea ordinaria dei soci, la società è amministrata alternativamente da un Amministratore unico o da un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri, incluso il Presidente, nominati secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato costituisca almeno un terzo dei componenti". Attualmente il numero degli amministratori è pari a 5.

Al riguardo la Sezione si è più volte espressa rilevando la non conformità delle già menzionate clausole statutarie alle disposizioni di cui all'art. 11, c. 2 e 3 TUSP (da ultimo con deliberazione n. 132/2024/VSGO). Al riguardo, la Sezione osserva, come già rilevato precedentemente, che la suddetta previsione statutaria risulta difforme dalla previsione di cui all'art. 11, c. 2, il quale prevede che "L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico") e c. 3, TUSP, secondo il quale: "L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata

con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, c. 4, e alla struttura di cui all'articolo 15".

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c. 7 del TUSP, laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di 107.342,00 euro a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di 180.156,00 euro.

11.2.7 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Per quanto concerne il provvedimento con cui sono stabiliti criteri e modalità per il reclutamento del personale ai sensi dell'art. 19, c.2 del D.Lgs. n. 175/2016, la Società si è dotata di un apposito modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001 e che recepisce la specifica normativa per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; si dà atto che fra i protocolli di parte speciale si riscontra anche l'All. "G" dedicato alla "Selezione, assunzione e gestione del personale. Nel documento si legge che l'adozione del Protocollo costituisce "ai sensi dall'art.19 comma 2 del D.Lgs 175/2016, il provvedimento con cui la Società stabilisce i criteri e le modalità per il reclutamento del personale, il tutto nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità nonché delle disposizioni della L. 68/1999 sui diritti dei lavoratori disabili e dei principi di cui all'articolo 35 c. 3 del D.Lgs 165/2001".

Nel Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) 2022-2024 del Comune di Lugo si dà atto dell'avvio, sin dal 2018, di un progetto di riorganizzazione aziendale improntato all'approccio "lean", finalizzato al potenziamento dell'organico della Società mediante l'inserimento di figure a profilo specialistico, con l'obiettivo di ridurre il ricorso ad attività esternalizzate. Si evidenzia che alcune procedure selettive risultano già concluse, mentre altre sono tuttora in corso. Inoltre, il medesimo documento attesta che dall'attività ricognitiva non sono emerse eccedenze di personale. L'Ente dichiara che la società attua e rispetta gli indirizzi impartiti dai soci in materia di gestione e contenimento dei costi del personale, indirizzi conformi alle disposizioni normative

vigenti per le società a controllo pubblico operanti nei servizi pubblici locali soggetti ad Autorità di regolazione.

11.2.8 Relazione sul governo societario

Nella Relazione al Rendiconto 2023, pubblicata sul sito istituzionale della società, si dà atto che la stessa ha adottato la relazione sul governo societario, corredata da uno specifico Regolamento volto alla misurazione e alla gestione del rischio di crisi aziendale. Tale Regolamento è stato emanato al fine di declinare in maniera più puntuale le prescrizioni contenute nel quadro normativo di riferimento, come aggiornato, e in particolare quanto disposto dall'art. 6, commi 2 e 4, del D.Lgs. n. 175.

11.2.9 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, nonché dalla lettera di asseverazione inviata dai revisori della società ai soci, si evince che, alla data del 31 dicembre 2023, non sussistono debiti né crediti reciproci.
Nel verbale del 23 settembre 2024 il collegio dei revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi dichiarati dalla partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità del Comune.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.3 PLURIMA S.p.A.

Società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituita in virtù di una previsione di legge (art. 13 c. 4 D.L. Omnibus 8 luglio 2002, n. 138 convertito con modificazioni nella L. 8 agosto 2002, n. 178). Secondo l'art. 2 dello Statuto: "La società è istituita ai sensi dell'art. 13 comma 4 del decreto- legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 2002, n. 178, in relazione a quanto previsto dall'art. 141, comma 1, della legge 388/2000 e ha per oggetto la produzione e gestione di servizi di interesse generale, ex art. 4, comma 2, lettera a), del D.Lgs. n. 175/2016, comportanti la promozione, la progettazione, la gestione e, compatibilmente con le normative di settore in vigore, la realizzazione di infrastrutture e sistemi per la derivazione, adduzione e distribuzione di acque ad usi plurimi in conformità con gli indirizzi programmatori della pubblica amministrazione.

11.3.1. Ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, la società è a totale capitale pubblico e per l'intera durata della stessa non è ammessa la partecipazione di capitali privati; possono concorrere a comporre il capitale pubblico anche le partecipazioni di società vincolate per legge e/o per statuto ad essere a capitale interamente pubblico.
Per quanto concerne la compagine societaria, essa è costituita da:
- C.E.R. – Consorzio di Bonifica di Secondo Grado per il Canale Emiliano romagnolo (per il 67,72%);
- Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. (Società "*in house providing"* a capitale interamente pubblico partecipata a sua volta dalle Province di Forlì-Cesena e Rimini e da numerosi Comuni dei rispettivi territori provinciali, oltre che dalle Società GEAT S.r.l, Unica Reti S.p.A., TE.AM Società Territorio Ambiente S.r.l., SIS S.p.A., AMIR S.p.A., Ravenna Holding S.p.A., Rimini Holding S.p.A., LIVIA TELLUS S.p.A. dalla Camera di Commercio della Romagna - per il 32,28%).

Si richiama quanto già affermato da questa Sezione con deliberazione n. 131/2021/VSGO in materia di società di diritto singolare, secondo cui, pur potendosi riconoscere che la società rientri nel modello di "società pubblica di diritto singolare", tale qualificazione non comporta l'esonero dagli obblighi di razionalizzazione, ove essi non risultino incompatibili con la disciplina speciale applicabile. Il medesimo principio

deve essere esteso agli ulteriori obblighi previsti dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), con particolare riferimento alla fattispecie della mancanza di personale dipendente, per la quale l'art. 20, c. 2, lett. b), impone l'adozione di un piano di razionalizzazione.

11.3.2. Il Comune di Lugo detiene nella stessa una partecipazione indiretta (tramite Romagna Acque che a sua volta detiene una partecipazione diretta in Plurima del 32,28%) pari al 1,12975 % del capitale sociale e ne prevede il mantenimento senza interventi di razionalizzazione.

11.3.3 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 TUSP)

L'Amministrazione sostiene, nel Piano in esame, che "Le ragioni che giustificano la convenienza economica della società, della quale Romagna Acque ha partecipazione del 32,28% ineriscono al fatto che è una società costituita sulla base di uno specifico disposto legislativo (il richiamato art. 13, c. 4 del D.L. 138/2002) nello specifico legittimante la costituzione da parte dei soggetti beneficiari dei contribuiti e finanziamenti pubblici di cui alla Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (tra cui il CER) – di società a partecipazione pubblica incedibile per la gestione dei finanziamenti stessi".
Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art.4, c.1 e c.2, lett. a) (svolgimento di un servizio di interesse generale) TUSP.

11.3.4 REQUISITI ART. 20 c. 2 del TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La società rientra nella casistica avendo un organo amministrativo collegiale formato da tre componenti e nessun dipendente. Al riguardo si sottolinea che gli amministratori non percepiscono compensi (per espressa previsione statutaria).

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a 1.428.927,33 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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Nel Piano viene precisato che la gestione dell'attività sociale è affidata agli Amministratori, i quali operano anche mediante collaborazioni con i Soci. Al fine di contenere i costi di funzionamento, considerata l'assenza di personale dipendente, la società ha deliberato la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione da cinque a tre.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

La fattispecie non si verifica.

L'Ente afferma il rispetto dei parametri richiesti dall'art. 20 c. 2 TUSP e conclude la propria analisi optando per il mantenimento della partecipata senza interventi di razionalizzazione.

11.3.5 Sostenibilità economico finanziaria

Dalla documentazione in atti emerge che i risultati conseguiti dalla società negli ultimi cinque anni sono stati sempre positivi e il fatturato medio dell'ultimo triennio rispetta il limite fissato per legge.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	41.288,00
2022	53.947,00
2021	60.515,00
2020	55.567,00
2019	34.575,00

Costo del personale (f)	€ -
Compensi amministratori	€ -
Compensi componenti organo di controllo	€ 19.591,00

FATTURATO	
2021	€ 1.454.262,00
2022	€ 1.455.823,00
2023	€ 1.376.697,00
FATTURATO MEDIO	€ 1.428.927,33

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 385.203,00	€ 398.238,00	€ 320.757,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 1.069.059,00	€ 1.057.585,00	€ 1.055.940,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ -	€ -	€ -
Totale fatturato	€ 1.454.262,00	€ 1.455.823,00	€ 1.376.697,00

11.3.6 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo sono coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3 del TUSP in quanto l'art. 17 dello Statuto prevede che la società possa essere amministrata da un Amministratore unico o, su deliberazione motivata

dell'Assemblea, da un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri, nominati nel rispetto del principio della parità di genere previsto all'art. 11, c. 4 del D.Lgs. n. 175 del 2016. L'organo amministrativo dura in carica tre esercizi ed è rieleggibile. Non sono previsti compensi per gli amministratori, bensì solo rimborsi spese che nel 2023 sono stati pari a 340,91 euro. Attualmente l'organo amministrativo risulta composto da tre membri e nel piano è indicato che, su indirizzo dei Soci, è stato disposto l'azzeramento dei compensi spettanti agli Amministratori. Con il rinnovo del Consiglio di amministrazione, avvenuto in data 25 maggio 2020, ai componenti non è stato riconosciuto alcun emolumento, ma "esclusivamente il rimborso delle spese sostenute per ragioni d'ufficio".
Il verbale di nomina relativo all'assemblea del 23 maggio 2023, recante altresì le motivazioni che hanno condotto alla scelta di un consiglio di amministrazione composto da tre membri, è stato regolarmente trasmesso a questa Sezione di controllo[3]. Le ragioni poste a fondamento delle valutazioni dell'assemblea dei soci di Plurima, in ordine alla decisione di nominare un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico, sono da individuarsi nelle seguenti circostanze:

a) *compresenza di competenze diversificate nell'organo amministrativo;*
b) *modalità di funzionamento societario formalizzate e strutturate, in grado di garantire maggiore effettività al presidio e controllo sulla attività societaria da pate dei vari organi, nell'interesse dei due azionisti pubblici;*
c) *maggiore rappresentatività dei suoi soci in seno all'organo amministrativo;*
d) *condivisione delle scelte tra i due soci della società.*

La Sezione prende atto che, in riscontro alla deliberazione n. 31/2025/VSG, con la quale era stato rilevato che le disposizioni statutarie relative alla composizione del Consiglio di amministrazione non assicuravano il rispetto del principio di parità di genere di cui all'art. 11, c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016, nonché al richiamo formulato in tal senso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze[4], la società ha provveduto a trasmettere il verbale dell'assemblea straordinaria (prot. n. 004159 del 1° luglio 2025), con il quale è stato deliberato l'aggiornamento dello statuto sociale in conformità alle suddette prescrizioni.

[3] Prot. Cdc. n. 0002578 del 7 giugno 2023.

[4] Prot. n. 0068901/2023 del 14 luglio 2023.

11.3.7 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società Plurima S.p.A.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, si rileva l'assenza della Società Plurima; sul punto, il Comune ha precisato in sede istruttoria che la stessa non è stata inserita in quanto trattasi di partecipazione indiretta.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.4 ACQUA INGEGNERIA S.R.L.

Relativamente alla partecipazione in tale società, nella quale il Comune di Lugo detiene una partecipazione indiretta, pari a 1,60993 % del capitale per il tramite della società Romagna Acque S.p.a. (che a sua volta detiene una quota di partecipazione diretta del 46%), nel Piano se ne prevede il mantenimento senza interventi.

La società Acqua Ingegneria S.r.l. è stata costituita con effetto dal 4 gennaio 2021, tramite lo scorporo di un ramo d'azienda della società Sapir Engineering, ed è divenuta a totale controllo pubblico per effetto di un aumento di capitale in data 26 febbraio 2021 mediante contestuale vendita delle quote in mano all'azionista privato originario; pertanto, sempre con effetto dal 26/02/2021, opera secondo il modello di *società in*

house a capitale interamente pubblico, sottoposta al controllo analogo congiunto esercitato dai Soci.

La compagine sociale di Acqua Ingegneria S.r.l. risulta la seguente:

- Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.A. 46% del capitale sociale,
- Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale 31%,
- Ravenna Holding S.p.A. 23%.

11.4.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 TUSP)

L'attività principale esercitata dalla società consiste nella prestazione di servizi di progettazione di ingegneria integrata, comprendenti progettazione, direzione lavori, consulenza, assistenza tecnica e commercializzazione di progetti, con particolare riferimento ai settori idrico e portuale. La società svolge altresì attività di ingegneria inerenti alla gestione manutentiva, all'asset management e alla progettazione di infrastrutture del sistema idrico e di opere civili. Il Comune, nel Piano, precisa che l'obiettivo fondamentale e strategico perseguito dai soci è rappresentato dall'incremento della capacità di investimento pubblico e dalla realizzazione di opere necessarie allo sviluppo dei territori.

11.4.2 Rispetto dei vincoli previsti per le società *in house* (art.4, c.4 e art.16 TUSP)

Lo statuto della società all'art. 3 c. 2, relativo all'oggetto sociale, prevede che la società operi in via prevalente (80%) per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dagli enti affidanti: soci, società/enti dai medesimi partecipati o affidatari e comunque con le collettività rappresentate dai "soci indiretti" nel relativo territorio di riferimento coincidente con quello delle provincie di Forlì- Cesena, Ravenna e Rimini. Per "soci indiretti" si intendono gli enti pubblici locali che partecipano al capitale sociale dei soci della società, esercitando le attività previste dallo Statuto.

Nell'anno 2023, come si riscontra dai dati di bilancio, risulta rispettato il vincolo del fatturato in quanto i ricavi derivanti da prestazioni per soci diretti e indiretti sono stati pari a 95,25% mentre i ricavi derivanti da prestazioni per esterni 4,75%.

11.4.3 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

Premesso che il Comune rappresenta che alcuni parametri gestionali non sono calcolabili in quanto la società ha iniziato la propria attività solo nell'esercizio 2021:

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 14 dipendenti ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

Relativamente al parametro del fatturato medio dell'ultimo triennio, ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. d) del TUSP, la Sezione rileva un valore pari a 609.371 euro, inferiore alla soglia di € 1.000.000 prevista dalla normativa vigente, e pertanto non conforme.

A tal proposito, il Comune di Lugo precisa nel Piano che:" *il fatturato calcolato secondo le disposizioni indicate dal MRF non considera la voce A3 del conto economico (Variazione dei lavori in corso su ordinazione) che invece costituisce componente tipica delle società che, come Acqua Ingegneria, lavorano su commessa, come previsto dall'OIC 23. Escludere la voce A3 per questa tipologia di società significa non considerare l'intero fatturato realizzato nell'esercizio. Se fosse considerata la voce A3 il fatturato medio sarebbe pari a 1.420.634 euro. Ai sensi del principio contabile OIC 23 i corrispettivi sulle commesse acquisiti a titolo definitivo sono rilevati alla voce A1 "ricavi delle vendite e delle prestazioni", mentre i lavori in corso su ordinazione (lavori eseguiti e non ancora liquidati in via definitiva), sono rilevati alla voce A3 "variazioni dei lavori in corso su ordinazione". Per la natura delle attività svolte dalla società il fatturato non dovrebbe limitarsi alle voci A1 e A5 del bilancio di esercizio, ma dovrebbe includere anche la voce A3. Nel 2023 la voce A3) è stata pari a € 1.208.387, nel 2022 era pari a € 646.985 e nel 2021 ammontava a € 578.417 (valore sempre in crescita nel triennio). Come si evince dai Budget 2024-2026, i Soci per il triennio in questione prevedono di conferire alla società servizi idonei ad accrescere la soglia di fatturato fino a soddisfare i requisiti di legge. Il preconsuntivo 2024, approvato dai Soci a fine agosto, stima un fatturato superiore al milione di euro e un valore della produzione di oltre 3 milioni 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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi in tutti gli esercizi di attività.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Il piano non contiene alcuna menzione espressa sul punto; la Sezione accerta l'inadempimento dell'obbligo normativo di contenimento dei costi di funzionamento non ricompresi nel piano.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

La fattispecie non si verifica.

L'Ente conclude la propria analisi optando, motivatamente, per il mantenimento della partecipata senza interventi di razionalizzazione pur in presenza del mancato rispetto del parametro relativo alla soglia minima di fatturato, circostanza che trova giustificazione nella recente costituzione della società.

11.4.4. Sostenibilità economico finanziaria

Nel Piano, con riferimento alla sostenibilità finanziaria, il Comune di Lugo evidenzia le motivazioni che hanno determinato l'acquisizione della partecipazione nella società, il cui business plan prospettico assicura il mantenimento dell'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, senza necessità di ulteriori apporti di capitale da parte dei soci. Il Comune sottolinea, inoltre, che i soci indiretti, tra cui lo stesso Comune di Lugo, possono procedere ad affidamenti in house a cascata in favore della società, con conseguente riduzione dei costi di transazione normalmente gravanti sul concedente, relativi alle attività di ricerca e selezione dell'impresa, alla raccolta delle informazioni e alle attività di controllo.

I risultati di esercizio dei primi tre anni di attività della società risultano positivi e crescenti.

RISULTATO D'ESERCIZIO	
2023	30.850
2022	16.796
2021	9.645
2020	0
2019	0

Costo del personale (f)	855.983
Compensi amministratori	0
Compensi componenti organo di controllo	19.193

FATTURATO	A1 + A5	AI + A3 + A5
2021	305.874	884.291
2022	834.840	1.481.825
2023	687.399	1.895.786
FATTURATO MEDIO	**609.371**	**1.420.634**

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 303.664,00	€ 831.345,00	€ 686.639
A5) Altri ricavi e proventi	€ 2.210,00	€ 3.495,00	€ 760
di cui Contributi in conto esercizio	€ 124,00	€ 329,00	€ 323
Totale fatturato	**€ 305.874,00**	**€ 834.840,00**	**€ 687.399,**

11.4.5 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto (art. 16) prevede che "la società è amministrata di norma da un Amministratore unico; l'assemblea della società con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre membri". Al riguardo, la Sezione, pur prendendo atto che l'organo amministrativo, attualmente, è composto da un solo componente che svolge l'incarico a titolo gratuito, osserva che la suddetta previsione statutaria risulta difforme dalla previsione di cui all'art. 11, c. 3, TUSP secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque. Non sono previsti compensi per gli amministratori.

11.4.6 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Si prende atto che la società ha adottato (con determina dell'Amministratore Unico in data 24.06.2021, successivamente modificata con determina dell'Amministratore Unico in data 25.02.2022 e in data 12.05.2025) in attuazione dell'obbligo previsto all'art. 19 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.., il "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento di personale" che individua i principi, le regole e le modalità procedurali generali cui Acqua Ingegneria S.r.l deve attenersi nella ricerca, selezione ed inserimento di personale, in quanto società a controllo pubblico ex art. 2 comma 1 lett. m del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. 2. Tale regolamento è altresì pubblicato sul sito istituzionale della società.

11.4.7 Relazione sul governo societario e sui rischi

La società Acqua Ingegneria S.r.l., in quanto società a controllo pubblico di cui all'art. 2, co.1, lett. m) del D.Lgs.175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), ha predisposto - ai sensi dell'art. 6, c. 4, D.Lgs. citato, la relazione sul governo societario nonché il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale ex art. 6, c. 2, D. Lgs.175/2016 in cui tuttavia si evidenzia che l'esposizione della società al rischio finanziario, al rischio di prezzo, al rischio di credito, al rischio di liquidità e al rischio di variazioni dei flussi finanziari risulta essere assai contenuta e di conseguenza non si sono rese necessarie specifiche politiche di copertura di tali rischi.

11.4.8 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società Acqua Ingegneria S.r.l.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Non ricorre comunque la fattispecie.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, si rileva l'assenza della società Acqua Ingegneria S.r.l.; sul punto, il Comune ha precisato in sede istruttoria che la stessa non è stata inserita in quanto trattasi di partecipazione indiretta.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.5 BASSA ROMAGNA CATERING S.P.A.

Il Comune detiene una partecipazione diretta pari al 14,8 % del capitale sociale (pari ad un valore nominale di 114.651,90 euro); la principale attività della società consiste nella realizzazione e gestione di centri per la produzione di pasti per la ristorazione collettiva, nonché fornitura di pasti agli enti pubblici soci e gestione del servizio di mensa interaziendale del territorio del Comune di Lugo. Nel Piano è riportato che la società è stata oggetto di importante intervento di razionalizzazione organizzativa e gestionale nel corso del 2014 e 2015 a seguito della gara a doppio oggetto per l'affidamento dei contratti di fornitura dei pasti per le mense scolastiche e per i servizi assistenziali gestiti dall'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Il Comune nel Piano ne prevede il mantenimento ricordando che in sede di revisione straordinaria era stata rilevata la conformità a tutti i parametri previsti dall'art. 24 del

TUSP ed inoltre assicura che la scelta del socio privato è stata fatta conformemente a quanto prescritto dall'art. 17 del D.Lgs. 175/2016.

11.5.1 Sostenibilità economico finanziaria

Il Comune assicura inoltre il rispetto da parte della società di tutti i parametri di cui all'art. 5 del TUSP ed in particolare quello di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, con la garanzia, tra l'altro, anche di un flusso di dividendi.

RISULTATO D'ESERCIZIO	
2023	€ 411.920,00
2022	€ 76.411,00
2021	€ 505.191,00
2020	€ 83.836,00
2019	€ 663.231,00

Costo del personale (f)	€ 2.311.997,00
Compensi amministratori	€ 50.000,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 10.500,00

FATTURATO	
2021	€ 8.143.873,00
2022	€ 8.667.513,00
2023	€ 8.122.710,00
FATTURATO MEDIO	€ 8.311.365,33

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 7.978.914,00	€ 8.644.641,00	€ 9.774.527,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 164.959,00	€ 91.689,00	€ 61.443,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 21.163,00	€ 68.817,00	€ 45.750,00
Totale fatturato	€ 8.143.873,00	€ 8.736.330,00	€ 9.835.970,00

Sono inoltre riportati nel Piano i seguenti indici di bilancio che evidenziano la situazione di equilibrio economico e patrimoniale della società:

Indici di solidità patrimoniale:

	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021
Margine primario di struttura	998.982	441.882	1.471.926
Quoziente primario di struttura	2,07	1,42	2,23
Margine secondario di struttura	1.190.971	659.800	1.680.788
Quoziente secondario di struttura	2,29	1,62	2,40

Indici di equilibrio economico e redditività:

	2023	2022	2021
VALORE DELLA PRODUZIONE	€ 9.835.970,00	€ 8.736.330,00	€ 8.143.873,00
MARGINE OPERARTIVO LORDO	€ 608.776	€ 144.984	€ 66.2902
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	€ 534.754	€88.533	€ 651.078

	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021
ROE NETTO	0,27	0,05	0,23
ROI	0,10	0,02	0,12
ROS	0,05	0,01	0,08

11.5.2 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società Bassa Romagna Catering S.p.A.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Non ricorre comunque la fattispecie.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, si rileva che il Comune di Lugo presenta un debito nei confronti della società pari a 5.326,32 euro, relativo al servizio mensa dipendenti per l'anno 2023. Tuttavia, dal verbale del 23 settembre 2024 emerge che la società non ha fornito riscontro in merito alla situazione debitoria e creditoria, pertanto non risulta effettuata la relativa asseverazione.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.6 START ROMAGNA S.P.A

Gestisce il servizio di trasporto pubblico locale per i bacini di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini. Trattasi di società a totale partecipazione pubblica.

Il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta nella società pari al 0,21% del capitale; la società svolge attività connesse al soddisfacimento delle esigenze di mobilità della popolazione, con riferimento al servizio di trasporto pubblico locale.

11.6.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 TUSP)

Nel Piano in esame il Comune puntualizza che il servizio di trasporto pubblico locale svolto dalla società si configura come un servizio di interesse generale e pertanto la società rientra nell'art. 4 c. 2 lett. a) del TUSP e pertanto ne dispone il mantenimento senza interventi.

11.6.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre in quanto la società risulta avere, nel 2023, 958 dipendenti e un organo amministrativo composto da 5 membri.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre.

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.

La condizione non si verifica in quanto la società risulta aver conseguito sempre risultati positivi nell'ultimo quinquennio.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Nell'ambito della relazione tecnica, nella scheda relativa alla società, il Comune ha inserito una specifica sezione "Analisi dati di bilancio e indici".

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

La fattispecie non si verifica

11.6.3 B) Sussistenza del controllo pubblico

Il Comune di Lugo rappresenta, nel Piano, che le circostanze oggettive inerenti alla gestione della partecipazione confermano l'orientamento già espresso nei precedenti piani di ricognizione ordinaria, secondo il quale la società non deve essere qualificata quale soggetto sottoposto a controllo pubblico.

A tal fine, richiama la deliberazione della Giunta Regionale n. 227 del 12.02.2024) "*con cui è stato approvato dagli enti locali interessati (dal Comune di Ravenna con delibera del Consiglio Comunale n. 72 pg.121914 del 28.05.2024) un "Protocollo d'intesa per la costituzione del "gruppo industriale del T.p.l." in Emilia-Romagna", la cui attuazione comporterebbe la modifica di "Start Romagna S.p.a.", mediante relativa fusione per incorporazione in T.P.E.R. S.p.a. (di cui tutti gli attuali soci di Start Romagna S.p.a. diverrebbero soci). È prevista in particolare la scissione mediante scorporo delle SOT (società operative territoriali) e la conseguente fusione delle società Seta S.p.a. e Start Romagna S.p.a. in Tper S.p.a. Il protocollo prevede quindi non solo il venire meno di Start Romagna S.p.a. nella sua configurazione attuale, ma la fusione in Tper S.p.a. che è al momento società quotata un mercato regolamentato e come tale non interessata dall' istituto del "controllo pubblico" ai sensi del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.".*

L'Ente dichiara, altresì, che i principali soci di START Romagna, peraltro portatori di esigenze omogenee ma distinte, ciascuno con una rappresentanza di interessi pubblici specifici anche da un punto di vista territoriale, nell'ottica di garantire una piena

valorizzazione delle distinte partecipazioni pubbliche hanno quindi adottato coordinandosi tra loro i seguenti procedimenti volti a:

a) procedere, in via di autolimitazione, all'adeguamento dello Statuto in coerenza ai principali profili di impronta 'pubblicistica' del T.U.S.P., coerentemente con la scelta di assicurare trasparenza e adeguatezza della governance, salvaguardando al contempo l'efficienza e l'economicità della gestione aziendale. Il nuovo statuto è stato adottato dall'Assemblea dei Soci in data 17 maggio 2019, con il pieno adeguamento, tra l'altro, alle disposizioni dell'art. 11 sulle modalità di governo della società, e l'introduzione di alcuni strumenti quali, tra gli altri, quelli in tema di valutazione del rischio di crisi aziendale (articoli 6 e 14);

b) perfezionare, tra i principali soci di START, unitamente alle modifiche statutarie sopra indicate, uno specifico 'accordo di consultazione' volto a favorire il confronto preventivo, non vincolante, tra i soci, in relazione alle decisioni più importanti da assumere in seno all'assemblea della società, confermando modalità strutturate di confronto e collaborazione nel rispetto delle autonome posizioni.

L'Ente, in conclusione, rappresenta l'opportunità, allo stato, differire ogni valutazione e approfondimento in ordine alla qualificazione di Start Romagna S.p.A. ai fini del controllo pubblico, in correlazione con l'avanzamento del progetto di costituzione del gruppo industriale del trasporto pubblico locale (TPL) regionale.

Conclude il Comune affermando che la configurazione attuale di Start Romagna S.p.a. come società a partecipazione pubblica non di controllo "permane pertanto nel transitorio, non precludendo un'eventuale diversa configurazione in conseguenza del riscontro di una effettiva evoluzione nel corso del 2025 del processo di riassetto societario".

Nonostante l'intendimento espresso rimane pertanto, il dato oggettivo rappresentato da una mancata qualificazione della società in termini di controllo pubblico, accompagnata dal mancato adeguamento ad oggi dell'ordinamento interno ai canoni del TUSP.

Sul punto la Sezione, confermando i rilievi espressi con del. n. 106/2020/VSGO citata, e secondo l'orientamento giurisprudenziale espresso al punto 6 accerta, con riferimento a Start Romagna S.p.A., la ricorrenza del controllo pubblico.

11.6.4 Sostenibilità economico-finanziaria

Il Comune rappresenta che la costituzione della società Start Romagna S.p.A. ha consentito l'aggregazione delle tre imprese precedentemente incaricate della gestione del servizio di trasporto pubblico locale nei rispettivi bacini provinciali di Rimini, Ravenna e Forlì-Cesena, determinando significativi vantaggi in termini di efficienza e sinergie operative. Evidenzia, altresì, che la struttura patrimoniale e finanziaria della società

risulta complessivamente equilibrata, con un rapporto di indebitamento contenuto e un ammontare di debiti onerosi di entità ridotta. Infine, il Comune dà atto che, come riportato nel Piano, l'andamento gestionale degli ultimi esercizi si è mantenuto complessivamente positivo, nonostante le criticità proprie del settore in cui la società opera.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	€ 61.946,00
2022	€ 73.472,00
2021	€ 98.352,00
2020	€ 40.277,00
2019	€ 93.317,00

Costo del personale (f)	€ 40.965.088,00
Compensi amministratori	€ 85.591,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 65.900,00

FATTURATO	A1 + A5
2021	€ 91.077.940,00
2022	€ 95.720.182,00
2023	€ 93.122.037,00
FATTURATO MEDIO	€ 93.306.719,67

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 73.934.663,00	€ 75.901.218,00	€ 75.432.831,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 17.143.277,00	€ 19.818.964,00	€ 17.689.206,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 9.019.849,00	€ 13.764.089,00	€ 6.959.990,00
Totale fatturato	€ 91.077.940,00	€ 95.720.182,00	€ 93.122.037,00

11.6.5. Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto (art. 24) prevede che "La Società è amministrata alternativamente da un Amministratore Unico oppure da un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri, in conformità alla scelta effettuata dall'Assemblea ordinaria con i quorum costitutivi e deliberativi previsti dalla legge, sia in prima che in seconda convocazione".

Attualmente gli amministratori sono cinque, come rilevato dalla scheda allegata al Piano.

Al riguardo, la Sezione osserva che la suddetta previsione statutaria risulta difforme dalla previsione di cui all'art. 11, c. 3, TUSP secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque: al riguardo, si chiede di adottare le iniziative necessarie per addivenire ad una modifica dello Statuto, conformemente alla citata disposizione normativa.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013, desunto dal relativo bilancio, pari a 87.803,00 euro risulta un compenso corrisposto nell'esercizio 2023 pari a 85.591,00 euro.

Considerando che l'80% di 87.803,00 è pari a 70.242,40 euro, la Sezione rileva il superamento del valore soglia (previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato

dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P.) per un importo di 15.348,60 euro senza che il Comune abbia giustificato detto superamento.

11.6.6 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Si prende atto che la società ha adottato e pubblicato sul proprio sito istituzionale, alla sezione Società trasparente, il "Regolamento reclutamento e progressioni interne del Personale approvato dal C.d.A. il 12.04.2023.

11.6.7 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, si rileva un debito della società nei confronti del Comune pari a 1.314,11 euro. Tale importo non risulta contabilizzato dal Comune, in quanto – come precisato nelle note – trattasi di risorse regionali da trasferire al Comune, che verranno rilevate nell'esercizio in cui saranno effettivamente incassate.
Inoltre, si rilevano crediti della società nei confronti del Comune per un importo pari a 88,00 euro coincidenti con i dati risultanti presso il Comune. Risulta pertanto effettuata l'asseverazione.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio 2022 e 2023 della società fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite non ripianate.

11.7 AGENZIA MOBILITÀ ROMAGNOLA - A.M.R. SOCIETÀ CONSORTILE A R.L.

Relativamente a A.M.R. Società Consortile a r.l., società senza scopo di lucro, nella quale il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta pari al 2,254% del capitale sociale, nel piano di ricognizione in esame se ne prevede il mantenimento senza interventi.

La società si occupa della "gestione delle reti relativi al trasporto pubblico locale e attinenti la mobilità, con la finalità di affidarli in gestione ad imprese terze assegnatarie del servizio di trasporto pubblico locale".

11.7.1 Vincolo di scopo e di attività (art.4 TUSP)

Nel Piano il Comune ricorda che la società A.M.R. è stata costituita in attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, nonché della legge regionale Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30 e successive modificazioni ed integrazioni, e che la predetta società presenta i requisiti per essere qualificata quale soggetto essenziale ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, atteso che la partecipazione risulta obbligatoria e funzionale all'assolvimento delle competenze inerenti al servizio di trasporto pubblico locale. Il Comune prosegue ricordando che ai sensi dell'art. 14 c. 27 del D.L. n. 78/2010, l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico comunale rientra tra le funzioni fondamentali dei comuni, la cui partecipazione alla società si configura quindi come obbligatoria e necessaria in virtù di quanto disposto dalle normative.

La partecipazione rispetta pertanto il vincolo di scopo di cui all'art.4, c.1, TUSP nonché il vincolo di attività che, secondo la prospettazione dell'Ente è riconducibile alla tipologia di cui all'art.4, c.2 lett. d) "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento".

Preso atto dell'analisi svolta dal Comune di Lugo come più sopra sinteticamente rappresentata, la Sezione concorda nel valutare la partecipazione di che trattasi coerente con le disposizioni di cui all'art.4, del TUSP, ritiene comunque opportuno puntualizzare come, la circostanza che la stessa sia stata acquisita in applicazione delle norme regionali in tema di trasporto pubblico locale non fa venir meno l'applicabilità della disciplina del Testo unico e, in termini più generali , in capo a medesimo Comune la doverosità dell'agire in ragione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità cui deve sempre attendere l'azione amministrativa (Sez. contr. Emilia-Romagna del. 79/2025/VSGO).

11.7.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 21 dipendenti ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a 69.509.417,33 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.

La fattispecie non ricorre, tuttavia la società ha conseguito un risultato negativo pari a - 162.813,00 euro nell'esercizio 2019 e risultati positivi nei quattro anni successivi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

In merito, il Comune sostiene che i costi di funzionamento relativi all'esercizio 2023 sono stati contenuti entro i limiti fissati nel bilancio di previsione, registrando altresì alcuni risparmi. Segnala, inoltre, che la voce di costo più rilevante, ossia il costo del personale, ha subito una riduzione nel corso del 2023, al netto degli effetti derivanti dal rinnovo del CCNL.

11.7.3 C) Sussistenza del controllo pubblico

L'Ente rappresenta che, alla luce della recente Sentenza del Consiglio di Stato n. 3880/2023 e delle conseguenti segnalazioni formulate dalla scrivente Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti (in particolare la deliberazione n. 4 del 30 gennaio 2024), è stata condivisa, con alcuni soci – principalmente appartenenti all'area ravennate – la volontà di approfondire le questioni attinenti alla qualificazione del controllo sulla società. L'Ente conclude, in considerazione della natura dell'attività esercitata e delle modifiche statutarie intervenute, per confermare l'orientamento espresso dalla Corte dei conti, qualificando la società quale soggetto a controllo congiunto e assumendo tutte le iniziative necessarie alla formalizzazione dell'esercizio di tale controllo.

La società con assemblea dei soci del 30 novembre 2022, anche a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione (del. n. 106/2020/VSGO e del. n. 19/2023/VSGO), ha modificato il proprio statuto, rendendo maggiormente esplicita la propria funzione di società di diritto singolare con partecipazione da parte degli enti locali necessaria ed esclusiva, nonché chiarendo la sua qualificazione di società a "controllo pubblico congiunto".
Questa Sezione, preso atto di tutto quanto rappresentato dall'Ente, valuta positivamente l'intento di superare i profili di criticità rilevati in relazione alla società A.M.R.

11.7.4 Sostenibilità economica e finanziaria

Sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria, il Comune evidenzia che la società ha chiuso i bilanci con un risultato medio positivo.
Si riportano di seguito i principali dati economici e finanziari relativi alla società e riportati nelle schede allegate al Piano; la Sezione prende atto che nell'esercizio 2019 il bilancio si è chiuso con un risultato negativo (perdita) di 162.813,00 euro, mentre nei successivi esercizi il risultato risulta sempre ampiamente positivo.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)		
2022	€	151.957,00
2022	€	119.223,00
2021	€	162.547,00
2020	€	199.942,00
2019	-€	162.813,00

Costo del personale (f)	€	14.409.427,00
Compensi amministratori	€	27.678,00
Compensi componenti organo di controllo	€	20.669,00

FATTURATO		
2021	€	70.774.477,00
2022	€	69.916.875,00
2023	€	67.836.900,00
FATTURATO MEDIO	€	69.509.417,33

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 579.653,00	€ 662.836,00	€ 336.876,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 70.194.824,00	€ 69.254.039,00	€ 67.500.024,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 67.647.887,00	€ 65.729.020,00	€ 63.714.276,00
Totale fatturato	€ 70.774.477,00	€ 69.916.875,00	€ 67.836.900,00

11.7.5 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto (art. 16) prevede che la società sia amministrata da un amministratore unico, nominato dall'Assemblea dei soci.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per il compenso all' amministratore, a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013, desunto dal relativo bilancio, pari a 30.662,00 euro risulta, dalla nota integrativa, un compenso corrisposto nell'esercizio 2023 pari a 27.678,00 euro. Considerando che l'80 % di 30.662,00 euro è pari a 24.529,60 euro, la Sezione rileva il superamento del valore soglia (previsto dall'art. 4,

c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del TUSP) per un importo di 3.148,40 euro senza che il Comune abbia giustificato detto superamento.

11.7.6 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Nel sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per la ricerca, selezione e reclutamento di personale" approvato dall'Assemblea dei soci con del. n. 11 del 30/10/2019. All'art. 1, il regolamento prevede che "Il reclutamento del personale avviene in adesione volontaria a quanto previsto dall'art. 19 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 35, c. 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 nonché dei principi, anche di derivazione europea, di pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione, garantendo il pieno rispetto delle norme di legge in materia di lavoro, dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro".

11.7.7 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale

AMR S.r.l. risulta aver adottato, ai sensi dell'art.6, c.4 del TUSP la relazione sul governo societario pubblicata sul relativo sito istituzionale corredata dallo specifico programma di valutazione del rischio di crisi aziendale predisposto ai sensi del c.2 del citato art.6. La Relazione (per gli esercizi 2023 e 2024) si conclude evidenziando che 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 TUSP inducono l'amministratore unico a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla società sia da escludere.
La relazione specifica gli strumenti integrativi di governo societario adottati (art.6, c.3 TUSP), e le ragioni della mancata adozione (art. 6, c. 5).

11.7.8 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società A.M.R. soc. cons. a r.l.

- **Trasferimenti a società in perdita art. 14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia

registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente e allegato al Rendiconto 2023, emerge una mancata corrispondenza tra i debiti e i crediti dichiarati dalla società e quelli rilevati dal Comune. Tale differenza è motivata dalle indicazioni riportate nelle note del prospetto stesso, secondo cui si tratta di economie e conguagli da registrare.
Nel verbale del 23 settembre 2024, tuttavia, il collegio dei revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi dichiarati dalla partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità del Comune.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.8 TE.AM. S.r.l.

Il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta nella società pari al 39,794 % del capitale. La SocietàTE.AM - Società Territorio e Ambiente S.r.l. è una società *in house* partecipata da tutti i Comuni facenti parte dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (d'ora in avanti anche solo "UNIONE") e dal Comune di Russi. La Società amministra e gestisce le reti e gli impianti del servizio idrico integrato e impianti connessi; inoltre, attraverso una Convenzione con l'Unione, la società gestisce il canile intercomunale e l'infermeria felina, affidando l'esercizio concreto di tali attività ad organismi del Terzo settore.
Con decorrenza 7.12.2011, a seguito dell'assemblea straordinaria dell'1.12.2011, è avvenuta la trasformazione da società per azioni a società a responsabilità limitata.

11.8.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

Nel Piano il Comune riporta la conformità della stessa all'art. 4 (c. 1) del D. Lgs. 176/2016 producendo la società beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente ed inoltre, nonché all'art. 4 c. 2 lett. a) in quanto produce un servizio di interesse generale avendo la proprietà delle reti del servizio idrico.

11.8.2 Rispetto dei vincoli previsti per le società *in house* (art.4, c.4 e art.16 TUSP)

L'art. 4 dello Statuto, al punto 7, prevede che "*La Società opera in via prevalente per lo svolgimento dei compiti di servizio pubblico ad essa assegnati dagli enti affidanti e dalla normativa, in modo che oltre l'ottante per cento del valore della produzione sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati o a favore degli enti pubblici soci…".*

11.8.3 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

La società in questione presenta una serie di criticità con riferimento ai requisiti di cui all'art. 20 del D Lgs. tra le quali, come anche indicato dall'Ente nel piano di ricognizione ordinaria in esame:

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie ricorre, in quanto la società non ha dipendenti; a tal proposito, il Comune di Lugo ha precisato che, a seguito della modifica statutaria avvenuta nel mese di dicembre 2011, la società è amministrata da un amministratore unico che svolge l'attività a titolo gratuito mentre gran parte delle attività di carattere amministrativo o tecnico sono svolte dal personale degli Enti soci (o dall'Unione dei Comuni a cui gli enti aderiscono) piuttosto che da personale dipendente direttamente assunto. Il Comune rappresenta che, data la natura dell'attività, prevalentemente legata alla proprietà degli assets del servizio idrico integrato, l'assunzione anche di un solo dipendente avrebbe comportato dei costi gi gestione che avrebbero gravato ulteriormente sulla situazione economica della società per cui sostiene che l'assenza di dipendenti, comunque sostituita da prestazioni gratuite, rappresenti un fattore positivo e non sia sintomo di un ente privo di attività e come tale non necessario per i soci;

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

L'Ente dichiara che la fattispecie non ricorre, tuttavia desta perplessità la potenziale sovrapposizione tra le attività di questa società partecipata e quella di altri organismi partecipati operanti nel campo idrico.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

Dall'esame delle schede allegate al piano la fattispecie non ricorre in quanto il fatturato medio è pari a 1.192.266,33 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.

La fattispecie ricorre in quanto la società ha conseguito risultati negativi negli ultimi quattro esercizi e un solo risultato positivo nell'esercizio 2023. A tal proposito, l'Amministrazione comunale ha evidenziato che la società, sin dall'anno 2006, ha costantemente registrato risultati di esercizio negativi. Ciononostante, secondo quanto rappresentato dallo stesso Ente, la società è da considerarsi di interesse generale, in quanto deputata alla gestione delle reti del servizio idrico integrato. Pertanto, la problematica delle perdite reiterate deve essere valutata nell'ambito di un'analisi più ampia, riferita alla sostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo periodo. La Sezione ritiene non soddisfacente la motivazione suddetta che non può andare a superare il chiaro precetto normativo che non lascia spazio a giustificazioni diverse, in ragione del bene tutelato della integrità delle risorse pubbliche gestite.

11.8.4 Sostenibilità economico finanziaria

Come emerge dai dati riportati nelle schede allegate al Piano, si evidenziano perdite significative registrate negli ultimi cinque esercizi.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	€ 321.440,00
2022	-€ 349.785,00
2021	-€ 302.117,00
2020	-€ 233.799,00
2019	-€ 230.463,00

Costo del personale (f)	0,00
Compensi amministratori	0,00
Compensi componenti organo di controllo	2.279,00

FATTURATO	
2021	€ 984.962,00
2022	€ 951.581,00
2023	€ 1.640.256,00
FATTURATO MEDIO	€ 1.192.266,33

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 974.071,00	€ 928.440,00	€ 1.624.999,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 10.891,00	€ 23.141,00	€ 15.257,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 10.891,00	€ 10.891,00	€ 8.686,00
Totale fatturato	€ 984.962,00	€ 951.581,00	€ 1.640.256,00

il Comune di Lugo rappresenta che la società è stata oggetto, sin dal 2011, di interventi di razionalizzazione. Anche la decisione di non avvalersi di personale dipendente in carico alla società è stata assunta nell'ottica di contenimento e ottimizzazione dei costi. Tale obiettivo di razionalizzazione permane anche per gli esercizi 2024 e seguenti, nonostante sia già stata attuata una compressione dei costi amministrativi al livello massimo consentito. L'Ente evidenzia altresì che, a decorrere dall'esercizio 2023, le maggiori disponibilità finanziarie – correlate anche alla modifica del sistema tariffario – hanno reso possibile l'effettuazione di investimenti in strumenti finanziari (quali titoli di Stato e conti correnti vincolati), produttivi di interessi attivi che hanno contribuito e

continueranno a contribuire al miglioramento dei risultati economici. Sottolinea il Comune che le perdite sono state determinate esclusivamente dalle modalità di calcolo della tariffa del Servizio Idrico Integrato (SII) che, ai sensi della normativa vigente, non prevedeva la remunerazione di tutti i cespiti del patrimonio affidato ad HERA S.p.A. Il Comune ha altresì sottolineato come, a decorrere dall'esercizio 2023, la società abbia conseguito un risultato economico positivo, attribuibile a modifiche intervenute nella struttura tariffaria, e si prevede il conseguimento di utili di esercizio in crescita almeno fino all'anno 2028, pertanto da un punto di vista finanziario, la stessa è sana.

11.8.4.1 Preme ricordare che la società in questione era stata oggetto di una verifica amministrativo-contabile condotta da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze[5]dalla quale erano emerse le seguenti irregolarità:

1. Mancato adeguamento dello statuto societario alle previsioni del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), in violazione dell'articolo 26 del D.Lgs. n. 175/2016.
2. Affidamento irregolare del servizio di gestione del canile e dell'infermeria felina, in contrasto con l'articolo 4, comma 6, del D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012, nonché con le deliberazioni di C.U. n. 54/2021 e G.U. n. 167/2021.
3. Tardiva approvazione dei bilanci societari, in violazione dell'articolo 2364 del codice civile.
4. Proroghe tacite e mancata ricostituzione dell'organo amministrativo, in violazione dell'articolo 11, comma 15, del TUSP.
5. Assenza dell'organo di controllo, in violazione dell'articolo 3, comma 2, del TUSP.
6. Irregolare conferimento di incarichi professionali, in contrasto con le Determine ANAC n. 8/2015 e n. 831/2016.
7. Inadempimenti in materia di pubblicazione di informazioni attinenti ai contratti di consulenza, in violazione dell'art. 15-bis del D.Lgs. 33/2013.
8. Mancato accantonamento da parte del Comune di Lugo al fondo perdite delle società partecipate, in violazione dell'articolo 21 del TUSP.
9. Mantenimento da parte del Comune di Lugo della partecipazione in TE.AM S.r.l. senza attuazione di interventi di razionalizzazione, in violazione degli artt. 20 e 24 del TUSP.

In risposta a tali rilievi, con nota del 6 ottobre 2023, la società TE. AM S.r.l. ha fornito elementi di risposta in merito alle irregolarità riscontrate in occasione della verifica indicata.

[5] Dal 28 novembre 2022 al 10 febbraio 2023

Dall'esame delle controdeduzioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha rilevato che le questioni sintetizzate ai punti nn. 1 e 7 del precedente elenco possano considerarsi risolte.

In relazione ai restanti rilievi, ed in particolare a quello concernente l'irregolare affidamento del servizio di gestione del canile e dell'infermeria felina (Rilievo n. 2), la Società TE.AM S.r.l. ha precisato che, con riferimento alla contestazione in parola, non ha inteso acquisire servizi a titolo oneroso, bensì esclusivamente prestazioni prive di rilevanza economica, per le quali non è stato pattuito un corrispettivo, ma soltanto un rimborso delle spese sostenute. Pertanto, la società non concorda con quanto affermato in sede di verifica circa l'obbligo di esperire una procedura di evidenza pubblica formalizzata.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in replica, ha ribadito che la scelta dell'organizzazione di volontariato incaricata della gestione del canile non è avvenuta a seguito di procedure ad evidenza pubblica, bensì in considerazione della presunta assenza, sul territorio, di associazioni dotate di analoga esperienza, ovvero senza alcuna motivazione, come nel caso dell'infermeria felina. Considerato che, con l'approvazione del regolamento sui rapporti di collaborazione con i soggetti del Terzo Settore, è stato esplicitato l'obbligo di preventivo ricorso ad un avviso pubblico, il Ministero ha confermato il rilievo, rilevando la mancata aderenza alle indicazioni fornite dall'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, nonché la violazione dell'art. 4, comma 6, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Si richiama, in proposito di affidamento dei servizi, la deliberazione n. 18/SEZAUT/2025/FRG sulla spesa sociale negli enti territoriali in cui è affermato che:" *Dopo alcune importanti sentenze della Corte costituzionale, sono stati introdotti cambiamenti significativi nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), che per la prima volta ha riconosciuto formalmente lo spazio del Terzo settore all'interno della contrattualistica pubblica. Questo ha segnato una svolta, aprendo la strada a rapporti di tipo collaborativo tra enti pubblici e soggetti del Terzo settore, in alternativa al tradizionale modello competitivo basato sull'evidenza pubblica. A supporto di questa nuova visione, nel 2021 il Ministero del Lavoro ha emanato delle linee guida specifiche per regolare i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, coerenti con le indicazioni della Corte costituzionale".*

Questa Sezione prende atto che sul sito dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna, risulta pubblicato, con data di scadenza 14 maggio 2024, un "*avviso pubblico di co-progettazione riservato agli E.T.S. di cui all'art. 4 del d. lgs. n. 117/2017 per la ricerca e la selezione di proposte progettuali inerenti la co-realizzazione del progetto denominato "gestione del canile comprensoriale dell'Unione dei Comuni della Bassa*

Romagna" da parte della Società TE.AM S.r.l. ed inoltre, dalla relazione sulla gestione relativa all'esercizio 2024, redatta dall'amministratore unico, si dà atto che "Nel 2024 si è conclusa la selezione ad evidenza pubblica per la selezione delle associazioni di volontariato con cui co gestire il canile, l'infermeria felina e le oasi feline". Pertanto, il rilievo può considerarsi superato;
Con riferimento al rilievo concernente la tardiva approvazione dei bilanci societari (Rilievo n. 3), la società, in precedenza, aveva rappresentato che il ritardo nell'approvazione dei bilanci non aveva in alcun modo compromesso la funzione informativa del documento contabile, né aveva determinato danni, diretti o indiretti, ai soci o agli altri stakeholder. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, pur prendendo atto delle difficoltà evidenziate – in particolare quelle connesse agli eventi alluvionali verificatisi in concomitanza con la convocazione dell'assemblea per l'approvazione dell'ultimo bilancio – ha ribadito la necessità di ricondurre l'approvazione dei bilanci di esercizio a una tempistica conforme alle previsioni normative.

La Sezione prende atto che il bilancio relativo all'esercizio 2024 è stato approvato in data 29 maggio 2025 e regolarmente depositato presso il Registro delle Imprese. Pertanto, il rilievo può ritenersi superato.

In merito al rilievo concernente le proroghe tacite e la mancata ricostituzione dell'organo amministrativo (Rilievo n. 4), dalla visura del Registro delle Imprese risulta che l'amministratore unico in carica aveva come termine del mandato la data del 4 agosto 2024 e che, allo stato attuale, non risulta che vi sia stata alcuna nuova nomina dell'organo amministrativo. Pertanto, il rilievo deve ritenersi non superato.

Si ritiene necessario ribadire che la violazione dell'articolo 11, c. 15, del Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (TUSP) comporta rilevanti conseguenze. Tale disposizione stabilisce che agli organi amministrativi e di controllo delle società in house si applica il Decreto-Legge n. 293 del 16 maggio 1994, convertito con modificazioni dalla Legge n. 444 del 15 luglio 1994.

In particolare, l'articolo 2 del suddetto decreto prevede che *«Gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti»*. Inoltre, il primo comma dell'articolo 3 dispone che *«Gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'articolo 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni»*.

Si evidenzia, altresì, che la mancata ricostituzione dell'organo amministrativo nei termini statutari costituisce causa di scioglimento della società.

Infine, in merito al rilievo concernente il mantenimento, da parte del Comune di Lugo, della partecipazione in TE.AM S.r.l. senza interventi di razionalizzazione (Rilievo n. 9), in violazione di quanto disposto dagli artt. 20 e 24 del TUSP, l'Ente ha rappresentato che tale partecipazione sarà conservata sino al completamento del progetto di aggregazione dei cespiti in capo ad un unico soggetto a livello territoriale romagnolo (Province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini), a seguito del quale si procederà allo scioglimento.

Il suddetto progetto, qualificabile quale intervento di razionalizzazione non solo della società TE.AM S.r.l., ma anche di Romagna Acque S.p.A., comporterà – secondo quanto dichiarato dal Comune – la necessità di procedere alla razionalizzazione della società, come riportato nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 99 del 21 dicembre 2023, recante la ricognizione ordinaria delle partecipazioni.

11.8.5 Organo di amministrazione e compensi

La Sezione prende atto che lo Statuto della società è stato modificato, secondo le prescrizioni del MEF. Dallo Statuto depositato presso il Registro imprese, aggiornato al 18 dicembre 2023, si rileva in particolare (art. 19), in ordine all'amministrazione della società, che "*la stessa è amministrata da un amministratore unico".* Tuttavia, è previsto che*: "L'assemblea, con deliberazione motivata, con riferimento in particolare a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può alternativamente disporre che la Società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre membri".*

La Sezione osserva che la suddetta previsione statutaria non risulta propriamente conforme alla previsione di cui all'art. 11, c. 3, TUSP secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque: al riguardo, si chiede di adottare le iniziative necessarie per addivenire ad una modifica dello Statuto, conformemente alla citata disposizione normativa.

11.8.6 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società TE.AM S.r.l.

- **Trasferimenti a società in perdita art. 14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Il Comune di Lugo, come più sopra già riportato, non ha provveduto a costituire un fondo perdite società partecipate, essendo state coperte, le perdite della società, mediante riduzione di riserve disponibili di patrimonio netto.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, si evince che, alla data del 31 dicembre 2023, non sussistono debiti né crediti reciproci.

Nel verbale del 23 settembre 2024 il collegio dei revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi dichiarati dalla partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità del Comune.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio mentre in tutti i precedenti esercizi si sono verificate perdite che risultano ripianate mediante utilizzo di riserve disponibili della società stessa.

11.9 STEPRA SOC. CONSORTILE A R.L.

La società, interamente a capitale pubblico, è stata posta in liquidazione in data 26 luglio 2013 e, successivamente, in data 7 giugno 2019, è stata dichiarata fallita, in quanto priva di attività strettamente indispensabili ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (TUSP).

L'attività svolta consisteva nel favorire lo sviluppo economico e imprenditoriale della provincia di Ravenna tramite investimenti produttivi; fornire assistenza e consulenza ai potenziali investitori e infine attività di marketing territoriale.

11.10 ANGELO PESCARINI SCUOLA ARTI E MESTIERI – Società consortile a r.l.

All'esito della ricognizione il Comune prevede il mantenimento della società, partecipata con una quota pari al 9,09%.

Dall'esame dello statuto e del provvedimento di ricognizione risulta che la società svolge l'attività di progettazione e gestione di iniziative formative, articolate in percorsi di formazione iniziale, superiore e continua, finalizzati alla qualificazione professionale di giovani e adulti, nonché formazione rivolta ai settori pubblico e privato.

11.10.1 VINCOLO DI SCOPO

Secondo l'analisi compiuta dall'Ente, la società svolge una parte rilevante della propria attività a favore di categorie svantaggiate – quali minori soggetti a dispersione scolastica, persone in condizione di fragilità sociale, cittadini stranieri, tra gli altri – in ambiti nei quali le strutture private analoghe risultano assenti o incontrano difficoltà operative; pertanto, la società si configura quale soggetto erogatore di servizi di interesse generale rivolti alla cittadinanza del territorio, operando in una prospettiva di inclusione attiva, con particolare attenzione ai soggetti più deboli e vulnerabili.

Il Comune ha inoltre evidenziato che, da diversi anni, l'Istituto Pescarini promuove attività di rilevanza sociale mediante l'attivazione di percorsi formativi diversificati.

11.10.1.1. Osservazioni della Sezione

In proposito il Collegio ritiene che il mantenimento della partecipazione, di per sé difficilmente compatibile con la previsione contenuta nell'art. 4 commi 1 e 2, del TUSP, possa essere giustificato alla luce delle ulteriori precisazioni fornite dall'Ente nei provvedimenti in esame.

In merito alla legittimità della partecipazione pubblica in società operanti nel settore della formazione e dell'aggiornamento professionale, si richiama la deliberazione n. 9/2021/VSGO della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nella quale questa Sezione ha affermato quanto segue:

"*La partecipazione in una società che svolge attività di formazione e aggiornamento professionale si colloca, di per sé, ai limiti del perimetro delineato dall'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 175 del 2016 (TUSP). Tuttavia, tale partecipazione può trovare giustificazione qualora l'attività svolta dalla società risulti integrativa e complementare rispetto al sistema di formazione regionale, e sia indirizzata verso*

specifici settori di intervento formativo, in particolare a favore di soggetti in condizioni di svantaggio economico e sociale. In tal caso, la legittimità della partecipazione dell'ente territoriale può essere ricondotta alla delega conferita agli enti locali dall'articolo 39 della legge regionale n. 12 del 2003.[6]*"*

In conformità all'orientamento espresso con la sopra citata deliberazione n. 9/2021/VSGO, cui questo Collegio intende attenersi, si ritiene che la partecipazione pubblica in società operanti nel settore della formazione e dell'aggiornamento professionale possa ritenersi ammissibile nei limiti previsti dalla normativa vigente, a condizione che essa sia sorretta da una finalità pubblica coerente con le competenze delegate agli enti locali dalla normativa regionale.

11.10.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 28 dipendenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a € 3.708.858,33.

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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Per quanto riguarda il contenimento delle spese di funzionamento il Comune ricorda in particolare le operazioni in corso già da anni e volte al contenimento delle spese di

[6] L'art.39 della l.r. n. 39/2013 prevede che "Sono attribuite ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata mediante organismi di formazione professionale accreditati, le funzioni di gestione già ad essi delegate ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 7 novembre 1995, n. 54 (Riordino della funzione di gestione delegata ai Comuni in materia di formazione professionale). Con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale e previa intesa con i Comuni interessati, si provvede al trasferimento delle risorse strumentali relative alle suddette funzioni, fatto salvo quanto previsto dalla legge regionale 22 febbraio 2001, n. 5 (Disciplina dei trasferimenti di personale regionale a seguito di conferimento di funzioni).".

personale ed evidenzia, come riportato nel seguente prospetto, che l'incidenza delle stesse sul fatturato si è mantenuta pressoché costante nell'ultimo triennio.

	2021	2022	2023
COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE	1.149.092,00	1.185.463,00	1.129.075,00
FATTURATO (ovvero valore della produzione lorda)	3.814.795,00	3.707.480,00	3.500.811,00
NCIDENZA COSTO DEL PERSONALE SU FATTURATO	30%	32%	32%
VALORE AGGIUNTO	**1.404.712,00**	**1.513.318,00**	**1.267.052,00**

11.10.3 Sostenibilità economica e finanziaria

La società negli ultimi cinque anni ha sempre ottenuto risultativi di esercizio positivi, come riportato nelle sottostanti schede, e il Comune sostiene che la sua gestione è sempre stata in equilibrio economico, patrimoniale e finanziario.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	€ 53.244,00
2022	€ 65.685,00
2021	€ 54.111,00
2020	€ 11.801,00
2019	€ 30.902,00

Costo del personale (f)	€ 1.129.075,00
Compensi amministratori **	€ 7.481,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 7.788,00

FATTURATO	
2021	€ 4.002.954,00
2022	€ 4.471.424,00
2023	€ 2.652.197,00
FATTURATO MEDIO	€ 3.708.858,33

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 3.881.276,00	€ 4.348.697,00	€ 2.514.327,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 121.678,00	€ 122.727,00	€ 137.870,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 107.835,00	€ 107.835,00	€ 107.835,00
Totale fatturato	€ 4.002.954,00	€ 4.471.424,00	€ 2.652.197,00

11.10.4 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto (art. 17) prevede che la società sia amministrata da un amministratore unico o da un consiglio di amministrazione, composto da tre membri compreso il Presidente. Al riguardo, la Sezione osserva che la suddetta previsione statutaria risulta non pienamente conforme alla previsione di cui all'art. 11, c. 2 e 3, TUSP secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque: al riguardo, si chiede di adottare le iniziative necessarie per addivenire ad una modifica dello Statuto, conformemente alla citata disposizione normativa.

Dal piano di ricognizione in esame si riscontra che gli amministratori sono pari a tre.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11,

c.7 del TUSP, laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di 7.481,02 euro a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di 30.687,00 euro.

11.10.5 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Si prende atto che la società ha pubblicato sul proprio sito istituzionale, alla sezione Società trasparente, il "**Regolamento per la disciplina delle selezioni per il personale"** approvato nella seduta del Consiglio di amministrazione del 29 settembre 2009, modificato in data 17.01.2023.

11.10.6 B) Sussistenza del controllo pubblico

La società Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri è a totale partecipazione pubblica. Nel piano in esame, il Comune riporta che nell'esercizio 2023 è stata deliberata una modifica statutaria volta a recepire tutto quanto previsto dal d. Lgs. 175 del 2016 per le società a controllo pubblico.

Il Comune rappresenta, nel piano, che in considerazione della recente Sentenza del Consiglio di Stato n. 3880/2023 e delle conseguenti segnalazioni formulate dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei Conti (in particolare la deliberazione n. 4 del 30 gennaio 2024), gli enti locali soci hanno deliberato di aderire alle sollecitazioni espresse dalla medesima Corte e di avviare un percorso volto alla qualificazione della società quale soggetto a "controllo pubblico".

A tal fine, è stata intrapresa l'elaborazione di una proposta di patto parasociale per l'esercizio del controllo pubblico da parte degli enti locali soci, da sottoporre all'approvazione dei rispettivi Consigli comunali; pertanto, la società è considerata a controllo pubblico congiunto.

11.10.7 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della Società Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, risulta che, alla data del 31 dicembre 2023, la società vantava un credito nei confronti del Comune pari a € 9.802,20, coincidente con quanto rilevato dal Comune stesso. Nel verbale del 23 settembre 2024, il Collegio dei Revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi comunicati dalla società partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità comunale.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11.11. LEPIDA S.C.P.A.

Società a controllo pubblico in cui il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta del 0,001431% del capitale sociale.
Attualmente la società è partecipata dalla Regione con una quota, nettamente maggioritaria, superiore al 95 per cento e per la parte residua da tutti i comuni e le province dell'Emilia-Romagna oltre ad altre amministrazioni pubbliche per un totale di oltre 450 soci. Il controllo analogo congiunto è esercitato tramite un organismo di controllo denominato "Comitato di indirizzo e coordinamento" istituito e disciplinato dalla convenzione quadro stipulata dai soci.
Si occupa della realizzazione e dello sviluppo della rete telematica regionale destinata alle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna, quale infrastruttura strategica per l'interoperabilità dei sistemi informativi, nonché della gestione di servizi di data center a supporto delle pubbliche amministrazioni, e dell'erogazione di servizi strumentali e tecnologici connessi alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, tra cui i sistemi di identità digitale (FedERa/SPID).

Il Comune conclude la propria analisi dando atto del rispetto dei parametri di cui all'art.20 del TUSP e optando per il mantenimento della partecipazione.

11.11.1 Vincolo di scopo e di attività

La società, a totale ed esclusivo capitale pubblico, costituita dalla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 10, c. 3, della L.R. n. 11/2004 per la realizzazione e la gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni e la fornitura dei relativi servizi di connettività, è definita dall'Ente, nel Piano in esame, come "indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente in quanto consente la realizzazione, la gestione e la fornitura di servizi di connettività sulla rete regionale a banda larga e ultra larga delle pubbliche amministrazioni".

Trattasi di una società ascrivibile al modello "*in house*", soggetta alla Direzione e al coordinamento della Regione Emilia-Romagna e sottoposta al controllo analogo congiunto tra le PA socie, allo scopo di esercitare il coordinamento delle attività, la supervisione e il controllo delle stesse.

11.11.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 657 dipendenti e un organo amministrativo composto da tre componenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre.

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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Nel piano si evidenzia che la società ha adottato politiche di contenimento dei costi di funzionamento, in conformità alle direttive impartite dagli enti soci.

In data 12 luglio 2018, la società è stata trasformata da società per azioni in società consortile, nell'ottica di una razionalizzazione delle risorse, circostanza che ha comportato un risparmio sui costi dei servizi erogati, in quanto, secondo quanto dichiarato dal Comune, i servizi resi ai consorziati risultano esenti da IVA ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 633/1972.

11.11.3 Rispetto dei vincoli previsti per le società *in house* (art.4, c.4 e art.16 TUSP)

L'art. 4 (punto 8) dello Statuto prevede che "*La Società è in ogni caso vincolata a realizzare la parte più importante della propria attività con i soci, loro aziende ed enti dipendenti e società dai medesimi partecipate o affidatarie del servizio pubblico locale…*".

La Sezione rileva che l'art. 16, comma 3, del D. Lgs. n. 175/2016 stabilisce in modo inequivoco che almeno l'80% del fatturato della società deve provenire dallo svolgimento di compiti affidati dagli enti locali soci, ovvero da attività esercitate in forza di affidamenti conferiti dai medesimi enti, a beneficio delle collettività, dei cittadini e degli utenti. Pertanto, la previsione statutaria che si limita a indicare genericamente che "la parte più importante" del fatturato deriva da tali attività, senza specificare la percentuale minima richiesta, risulta formulata in termini vaghi e, conseguentemente, non conforme alla normativa vigente.

11.11.4 Sostenibilità economico finanziaria

La società ha riportato risultati di esercizio positivi nell'ultimo quinquennio di riferimento, come si rileva dalle seguenti schede allegate al Piano.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	€ 226.156,00
2022	€ 283.704,00
2021	€ 536.895,00
2020	€ 61.229,00
2019	€ 88.539,00

Costo del personale (f)	€ 28.896.122,00
Compensi amministratori	€ 35.160,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 36.400,00

FATTURATO	
2021	€ 64.915.413,00
2022	€ 66.723.531,00
2023	€ 70.256.927,00
FATTURATO MEDIO	€ 67.298.623,67

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 64.061.744,00	€ 64.626.108,00	€ 68.887.961,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 853.669,00	€ 2.097.423,00	€ 1.368.966,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 321.406,00	€ 724.686,00	€ 180.056,00
Totale fatturato	€ 64.915.413,00	€ 66.723.531,00	€ 70.256.927,00

11.11.5 Organo di amministrazione e compensi agli amministratori

L'art. 12 dello Statuto prevede che "la società sia amministrata da un amministratore unico ovvero da un Consiglio di amministrazione costituito da tre membri". La Sezione ribadisce che la suddetta previsione statutaria non risulta propriamente conforme alla previsione di cui all'art. 11, c. 3, TUSP secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque: al riguardo, si chiede di adottare le iniziative necessarie per addivenire ad una modifica dello Statuto, conformemente alla citata disposizione normativa.

Per ulteriori approfondimenti e con riferimento ai profili di criticità riscontrati da questa Sezione regionale di controllo, anche in merito al superamento dei limiti stabiliti per i compensi agli amministratori, si rinvia alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2024 (del. n. 77/2025/PARI) e nella del. n. 136/2024/VSGO avente ad oggetto l'esame della "Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2021 (Piano anno 2022) e al 31 dicembre 2022 (Piano anno 2023)" della Regione Emilia-Romagna.

11.11.6 Obiettivi gestionali e di razionalizzazione

Gli obiettivi per il triennio 2025 / 2027 sono stati concordati, su proposta della regione Emilia-Romagna in sede di comitato permanente di indirizzo e coordinamenti in occasione della predisposizione del piano industriale. Per quanto riguarda l'esercizio 2025 l'obiettivo di contenimento delle spese di funzionamento è il seguente: "Prevedere che, per ciascun esercizio, a consuntivo, l'incidenza percentuale del "complesso dei costi di funzionamento" sul "valore della produzione" non superi l'analoga incidenza media aritmetica percentuale delle medesime "costi" degli ultimi cinque bilanci di esercizio precedenti", approvati all'inizio del medesimo esercizio".

11.11.7 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia

registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, risulta che i debiti e i crediti indicati dalla società e dal Comune alla data del 31 dicembre 2023 non coincidono. Tuttavia**,** nel verbale del 23 settembre 2024, il Collegio dei Revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi comunicati dalla società partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità comunale.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio 2023 della società fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite non ripianate.

11.12 S.F.E.R.A. S.R.L.

Società a totale partecipazione pubblica, *in house,* in cui il Comune di Lugo detiene una partecipazione diretta pari al 8,86 %.

La società ha per oggetto gestione di farmacie e di esercizio commerciali attinenti al mondo della salute e del benessere, compresa la vendita al dettaglio di prodotti farmaceutici, parafarmaceutici, sanitari e simili.

Il Comune di Lugo, nel Piano, opta per il mantenimento della partecipazione senza prevedere interventi, in quanto ritenuta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente ai sensi dell'art. 4, comma 1, del TUSP. Inoltre, la società svolge un'attività – la gestione di farmacie – che si configura come servizio di interesse generale, trattandosi di attività rivolta a fini sociali ai sensi dell'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000.

A supporto delle proprie valutazioni il Comune evidenzia come la gestione comunale delle farmacie consente una diffusione del servizio di distribuzione farmaci, capillare sul territorio, anche in zone in cui l'attività privatistica non avrebbe interesse ad effettuare e con una logica meno incentrata sul profitto, con l'erogazione di servizi pubblici di rilevante importanza quali il Farmacup o la distribuzione per conto.

La società opera secondo il modello *in house providing* ed è soggetta al controllo analogo congiunto da parte degli enti soci; le previsioni statutarie sono conformi a quanto

previsto dall'art.16, commi 3 e 3-bis, del D.Lgs. 175/2016, relativamente alla composizione del fatturato.

11.12.1 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 TUSP

b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La fattispecie non ricorre, la società risulta avere un organico di 153 dipendenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

La fattispecie non ricorre.

d) Partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro.

La fattispecie non ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a € 32.475.918,00.

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.

La fattispecie non ricorre, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi cinque esercizi.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

L'Ente dichiara genericamente che la fattispecie non ricorre.

11.12.2 Sostenibilità economico finanziaria

La società evidenzia, nell'ultimo quinquennio, risultati economici positivi, con utili costanti e volumi di fatturato di rilievo.

RISULTATO D'ESERCIZIO (g)	
2023	€ 1.390.094,00
2022	€ 1.685.882,00
2021	€ 1.232.072,00
2020	€ 856.498,00
2019	€ 890.902,00

Costo del personale (f)	€ 6.323.661,00
Compensi amministratori	€ 33.273,00
Compensi componenti organo di controllo	€ 27.211,00

FATTURATO	
2021	€ 31.508.550,00
2022	€ 33.139.618,00
2023	€ 32.779.586,00
FATTURATO MEDIO	€ 32.475.918,00

Attività produttive di beni e servizi	2021	2022	2023
A1) Ricavi delle vendite e prestazioni	€ 30.798.327,00	€ 32.350.592,00	€ 31.806.996,00
A5) Altri ricavi e proventi	€ 710.223,00	€ 789.026,00	€ 972.590,00
di cui Contributi in conto esercizio	€ 16.699,00	€ 52.110,00	€ 46.022,00
Totale fatturato	€ 31.508.550,00	€ 33.139.618,00	€ 32.779.586,00

Il Comune, nel piano, attesta che dalle analisi effettuate – come sintetizzate anche nella relazione sulla gestione predisposta dal Consiglio di amministrazione e allegata al bilancio – è emerso il permanere della sostenibilità economico-finanziaria e degli equilibri di bilancio. A tal fine, viene esplicitato, mediante il prospetto che segue, l'andamento dei principali indici di bilancio, tra cui ROE e ROS.

INDICATORE	2023	2022	2021	2020	COMMENTO
ROE (Reddito netto / Patrimonio netto)	19,75%	25,36%	21,80%	17,48%	Esprime la redditività e la remunerazione del capitale proprio. Premettendo che il patrimonio netto contiene, al suo interno, la ricchezza apportata dai soci e quella formatasi nel corso della gestione della società (per effetto, ad esempio, degli utili accantonati), l'indice misura il rendimento dell'investimento effettuato dai soci. Significa che ogni 100 euro investiti i soci ne guadagnano 19,75 (nel 2023).
ROS (Risultato operativo/ Vendite)	5,13 %	6,72%	5,43%	3,75%	Esprime la capacità dell'azienda di produrre profitti dalle vendite, ovvero quanta parte dei ricavi è assorbita dalla gestione operativa. È un indicatore chiave per comprendere se ci sono condizioni di efficienza interna, che incidono sulla capacità di contenere i costi e situazioni esterne di mercato, le quali invece incidono sulle dinamiche di vendita. Per ogni 100 euro di vendite effettuate, la società ha ottenuto in media 5,13 euro.

11.12.3 Organo di amministrazione e compensi agli amministratori

L'art. 15 del relativo Statuto, relativo all'organo amministrativo, prevede che la società sia amministrata da un amministratore unico o, in alternativa, previa delibera motivata dell'assemblea, da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.
Attualmente, dalla documentazione in atti, si evince che l'organo amministrativo è composto da cinque amministratori.
Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di 33.273,00 euro a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di 44.900,00 euro.

11.12.4 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

Per quanto concerne il provvedimento con cui sono stabiliti criteri e modalità per il reclutamento del personale ai sensi dell'art.19, c.2 del D.Lgs. n. 175/2016, la società si è dotata, di un apposito "regolamento interno per la disciplina delle procedure di ricerca e selezione del personale", pubblicato sul sito istituzionale della società.

11.12.5 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale

La società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2.

del medesimo Testo Unico non rilevando particolari criticità.

11.12.6 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 TUSP**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Dal prospetto trasmesso in sede istruttoria dal Comune di Lugo, quale aggiornamento rispetto a quello pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in allegato al Rendiconto 2023, risulta che i debiti e i crediti indicati dalla società e dal Comune alla data del 31 dicembre 2023 non coincidono. Tuttavia**,** nel verbale del 23 settembre 2024, il Collegio dei Revisori del Comune di Lugo ha dichiarato che gli importi comunicati dalla società partecipata sono stati riconciliati con quelli risultanti dalla contabilità comunale.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 TUSP**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio 2023 della società fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite non ripianate.

12. All'esito dell'istruttoria svolta e delle valutazioni che precedono, che hanno consentito di ricostruire in modo compiuto il quadro normativo e fattuale di riferimento e di verificare la coerenza delle scelte operate dall'ente con i riferiti principi di legalità finanziaria, equilibrio di bilancio e sana gestione delle risorse pubbliche, il Collegio ritiene che risultino sufficientemente definiti i profili oggetto di esame e può quindi procedere, nel pieno esercizio della funzione di garanzia attribuitagli dall'ordinamento, all'assunzione delle conseguenti determinazioni di competenza, come enunciate di seguito nel dispositivo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito della verifica del piano di Razionalizzazione periodica 2024 delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2023 adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 94 del 19 dicembre 2024, nonché della documentazione acquisita agli atti,

accerta

le seguenti criticità afferenti la *governance* delle partecipazioni societarie del Comune di Lugo:

a. mancanza del parere dell'Organo di revisione del Comune di Lugo in relazione al Piano di ricognizione ordinario al 31 dicembre 2023;
b. mancato rinnovo dell'Organo amministrativo, con riferimento alla società TE.AM S.r.l. (punto 11.8.4.1);
c. clausole statutarie relative alla configurazione dell'organo amministrativo difformi dalla disciplina di cui all'art.11, c. 3 TUSP con riferimento alle società Romagna acque – Società delle fonti S.p.A. (punto 11.2.6) e Start Romagna S.p.A. (punto 11.6.5);
d. con riferimento alla società Start Romagna S.p.A. (punto 11.6.3) lo status di società a controllo pubblico.

Rileva

e. l'avvenuto superamento, sia pure marginalmente, dei limiti di valore di cui all'art. 11, c. 7 del D. Lgs. n. 175/2016 in tema di compensi dell'organo amministrativo nei sensi di cui in motivazione con riferimento alle Società Start Romagna S.p.A. (punto 11.6.5) e A.M.R. Società consortile a r.l. (punto 11.7.5);
f. in merito ai rapporti credito/debito, la mancata riconciliazione da parte del Collegio dei revisori del Comune in merito alle Società Bassa Romagna Catering S.p.A. (punto 11.5.2), Plurima S.p.A. (punto 11.3.7) e Acqua Ingegneria S.r.l. (punto 11.4.8).

Prende atto

g. del mancato rispetto dei criteri di cui all'art. 20, c. 2, del TUSP da parte della Società TE.AM. S.r.l., (punto 11.8.3) nonché della manifestata intenzione dell'Ente di mantenere la partecipazione societaria, pur in presenza della

violazione dei suddetti parametri.

h. di disposizioni statutarie relative alla composizione dell'organo amministrativo non pienamente allineate alla disciplina di cui all'art. 11, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, nella misura in cui adottano un'opzione più restrittiva di quella consentita dalla norma con riferimento alle Società Acqua Ingegneria S.r.l. (punto 11.4.5), TE.AM. S.r.l. (punto 11.8.5), Angelo Pescarini scuola arti e mestieri soc. cons. a r.l. (punto 11.10.4).

La Sezione rinvia, per quanto concerne la Società Lepida S.c.p.A, alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2024 (del. n. 77/2025/PARI) e nella del. n. 136/2024/VSGO avente ad oggetto l'esame della "Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2021 (Piano anno 2022) e al 31 dicembre 2022 (Piano anno 2023)" della Regione Emilia-Romagna.

Raccomanda la doverosa attenzione agli obblighi di pubblicazione richiesti dalla normativa in questione e sanzionati per quanto rileva dagli art. 46 e ss. D.Lgs. 33/2013.

La Sezione rappresenta infine l'esigenza di una più incisiva verifica dei costi di funzionamento delle società anche in relazione ai fondamentali canoni di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione (Cfr. sent. 86/2022 Corte costituzionale).

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, al Sindaco del Comune di Lugo ed al Presidente del Consiglio comunale affinché la stessa sia portata a conoscenza del Consiglio comunale.

Dispone, inoltre, che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, all'Organo di revisione dell'Ente.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli artt. 2 e 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Dispone, altresì, che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2025.

Il Relatore
Tiziano Tessaro
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 23 dicembre 2025
Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(firmato digitalmente)