



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 Forlì

**Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2023
(art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016)**

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, e successive modifiche;

VISTO D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico 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 dell'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 TUSP, dalle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna;

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

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale n. 106 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 Forlì mediante applicativo Con.Te, acquisita agli atti con protocollo SC_ER n. 0007072 del 30 dicembre 2024.

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 Forlì, con deliberazione consiliare n. 106 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. 20 TUSP ma anche dalle disposizioni vincolistiche che esso richiama in via concatenata — e cioè gli artt. 4, 5, 8, e 11 — 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 in speciale composizione (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. sentenza n. 18/2019) come atto in "forma sentenza", caratterizzato da motivazione puntuale e dispositivo conclusivo. In particolare, la sentenza n. 16/2019/EL, 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 esempio 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/EL e la sentenza n. 25/2019/EL 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 disporre l'eliminazione o la radicale revisione laddove necessario. Tale effetto risulta ulteriormente rafforzato dal riconoscimento compiuto dalla Corte costituzionale (sentenza 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 nn. 99/2022/VSG e 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia 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.), ogniquale volta 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 decisorii 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 all'art. 11, c. 6, lett. J del D. Lgs. n. 118/2011. L'esigenza di concentrare la verifica della Sezione sul complessivo portafoglio di partecipazioni dell'ente deriva dal dato testuale dell'art. 20 del TUSP ("3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, c. 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo") e reca con se conseguenze, anche sanzionatorie (art. 20 c. 7) che l'ordinamento ricollega a detto adempimento. In merito si richiama altresì l'art 24 c. 4 (l'alienazione, da effettuare ai sensi dell'art. 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al c. 1, fatte salve le deroghe di cui ai c. 5-bis e c. 5-ter. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal c. 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'art. 2437 *ter*, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'art. 2437 *quater* del codice civile).

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, c. 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 preconditione 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, c. 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

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, 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 adotta 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, in merito si rinvia anche al successivo punto 4.4.

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 c. 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 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, TUSP). Il perimetro così definito risulta più circoscritto rispetto alla nozione espressa dall'art. 1, c. 2, L. n. 196/2009, che, con riguardo all'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. 1 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 a controllo da parte della medesima amministrazione (art. 2, c. 1, lett. g, TUSP).

L'analisi può riguardare gli organismi non societari nei termini più sopra descritti, in quanto tramite per la detenzione di partecipazioni indirette, ovvero ai fini delle verifiche di cui all'art. 20, c. 2, lett. c TUSP (partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali).

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, co. 2, lett. d) il divieto di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società.

Le criticità relative alle società indirette si pongono con maggior enfasi in caso di adozione del modello *holding*, ossia quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale" (del. n.29/2019/FRG; nei medesimi termini anche del. n.15/2021/FRG; del. n. 10/2024/FRG).

2.3 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 ricognizione periodica delle partecipazioni societarie del Comune di Forlì

La Sezione prende atto che il Comune di Forlì ha approvato nei termini, in adempimento a quanto prescritto dall'art. 20, c. 1, 2, 3, TUSP, con deliberazione del Consiglio comunale n. 106 del 19 dicembre 2024 la "Razionalizzazione periodica 2024 delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2023". La deliberazione è stata adottata previa espressione del parere favorevole di regolarità tecnica e contabile (ai sensi dell'art. 49, c. 1 e 147 *bis*, c. 1 del D. Lgs. n. 267/2000). Risulta inoltre acquisito il parere favorevole espresso dall'Organo di revisione.

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:

- a) approva la razionalizzazione periodica 2024 delle partecipazioni societarie del Comune di Forlì (allegato A) che si articola nei seguenti documenti;
 - la verifica annuale delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2023;
 - analisi periodica che dà conto e giustifica il mantenimento delle società *in house* come previsto dal D. Lgs.201/2022;

- l'analisi specifica ad integrazione delle motivazioni ai sensi dell'art. 11, c. 2 e 3, del D. Lgs n. 175/2016, della scelta del mantenimento dell'organo amministrativo di Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. in forma collegiale di tre componenti, come risposta ai rilievi formulati dalla Sezione con deliberazione n. 106/2024/VSG.
- b) Approva le schede relative alla Razionalizzazione periodica delle partecipazioni ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016 (allegato B) predisposte utilizzando il modello allegato alla deliberazione n.22/SEZAUT/2018/INPR della Sezione delle Autonomie.
- c) Riporta l'elenco delle società che, sulla base dell'analisi svolta nei menzionati documenti non necessitano di interventi di razionalizzazione.
- d) Individua una partecipata, Fiera di Forlì S.r.l., che, per le motivazioni e con i tempi indicati nell'analisi svolta, sarà oggetto di razionalizzazione.

Nei seguenti prospetti sono fornite alcune informazioni sintetiche sulle partecipazioni societarie del Comune di Forlì.

Comune di Forlì - dati al 31 dicembre 2023					
Società partecipate direttamente					
Partecipata	Codice fiscale	Quota partecipazione del Comune (%)	Tipo controllo (dichiarato dal Comune)	Società in house	Esito della rilevazione
Livia Tellus Romagna holding S.p.A.	03943760409	78,37	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento senza interventi
A.m.r. S.r.l.	02143780399	13,19	Controllo congiunto per effetto di norme statutarie	NO	Mantenimento senza interventi
Hera S.p.A. ⁽¹⁾	04245520376	0,0000067	Nessuno	NO	Mantenimento senza interventi
Lepida S.c.p.A.	02770891204	0,00143	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento senza interventi
S.A.PRO S.p.A. in liquidazione ⁽²⁾	80008090401	33,00000	Nessuno	NO	
SERINAR soc. cons. a r.l.	01940960402	40,66	Controllo congiunto per effetto di norme statutarie	NO	Mantenimento senza interventi

⁽¹⁾ Società che ha emesso strumenti quotati in mercati regolamentati

⁽²⁾ Società soggetta a procedure concorsuali

Comune di Forlì - dati al 31 dicembre 2023						
Partecipazioni indirette (di primo livello) tramite Livia Tellus Romagna holding S.p.A.						
Partecipata	Codice fiscale	Quota partecipazione società tramite (%)	Quota partecipazione del Comune (%)	Tipo controllo (dichiarato dal Comune)	Società in house	Esito della rilevazione
Hera S.p.A.	04245520376	1,2056	0,944857	Nessuno	NO	Mantenimento
Alea ambiente S.p.A.	04338490404	100	78,373	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento
Fiera di Forlì S.r.l.	02377040403	33,3305	26,123	Nessuno	NO	Razionalizzazione
FMI S.r.l.	03981210408	100	78,373	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento
Forlifarma S.p.A.	02326390404	100	78,373	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento
Romagna acque società delle fonti S.p.A.	00337870406	16,068	12,59297	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento
Porto intermodale Ravenna S.A.P.I.R. S.p.A.	00080540396	0,1754	0,13747	Nessuno	NO	Mantenimento
Start Romagna S.p.A.	03836450407	17,4487	13,675	Nessuno	NO	Mantenimento
Società esercizio aeroporti Forlì - S.E.A.F. S.p.A. ⁽¹⁾	00256230400	47,73	37,406	Nessuno	NO	Mantenimento
Techne Soc. cons. a r.l.	02604400404	50	39,187	Controllo congiunto per effetto di norme statutarie	NO	Mantenimento
Unica Reti S.p.A.	03249890405	51,4256	40,30376	Controllo congiunto per effetto di norme statutarie	NO	Mantenimento
Partecipazioni indirette (di secondo livello) tramite Romagna Acque S.p.A.						
Plurima S.p.A.	03362480406	32,28	4,065	Nessuno	NO	Mantenimento
Acqua ingegneria S.r.l.	02674000399	46	5,79	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento
Partecipazioni indirette (di secondo livello) tramite Unica Reti S.p.A.						
Hera S.p.A.	04245520376	0,0000018	0,000074	Nessuno	NO	Mantenimento
Romagna acque società delle fonti S.p.A.	00337870406	0,363729	0,14658	Controllo analogo congiunto	SI	Mantenimento

⁽¹⁾ Società soggetta a procedure concorsuali

Dal piano in esame risulta un perimetro societario di 6 partecipazioni dirette (di cui una, S.A.PRO. S.p.A., soggetta a procedure concorsuali) e 11 partecipazioni indirette di primo livello possedute tramite la *holding* comunale Livia Tellus Romagna holding S.p.A. (di cui una, SEAF S.p.A., soggetta a procedure concorsuali), oltre a partecipazioni di secondo livello possedute tramite Romagna acque – Società delle fonti S.p.A. e Unica Reti S.p.A.

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

Risultati di esercizio 2019-2023					
Partecipata	2019	2020	2021	2022	2023
Livia Tellus Romagna holding S.p.A.	3.431.136	5.862.808	5.671.624	6.123.783	4.472.431
A.m.r. S.r.l.	-162.813	199.942	162.457	119.223	151.957
Hera S.p.A. ⁽¹⁾	402.000.000	3.228.000.000	372.700.000	305.300.000	483.200.000
Lepida S.c.p.A.	88.539	61.229	536.895	283.704	226.156
S.A.PRO S.p.A. ⁽²⁾					
SERINAR soc. cons. a r.l.	12.965	62.700	23.316	57.262	36.437
Alea ambiente S.p.A.	64.443	2.224.618	2.508.381	1.343.627	524.006
Fiera di Forlì S.r.l.	439.165	-235.833	187.287	-25.834	28.061
FMI S.r.l.	4.336	24.370	80.384	14.293	19.526
Forlifarma S.p.A.	304.681	227.135	504.455	799.175	837.862
Romagna acque società delle fonti S.p.A.	7.041.108	6.498.349	7.781.275	7.393.429	5.975.270
Porto intermodale Ravenna S.A.P.I.R. S.p.A.	3.570.682	2.807.522	3.042.114	3.245.228	8.508.226
Start Romagna S.p.A.	93.317	40.277	98.352	73.472	61.946
Società esercizio aeroporti Forlì - S.E.A.F. S.p.A. ⁽³⁾					
Techne Soc. cons. a r.l.	10.540	11.913	6.772	8.868	8.565
Unica Reti S.p.A.	2.473.589	3.216.281	3.201.651	3.349.476	4.121.162
Plurima S.p.A.	34.575	55.567	60.515	53.947	41.288
Acqua ingegneria S.r.l.	0	0	9.645	16.796	30.850

⁽¹⁾ Dati da bilancio consolidato

⁽²⁾ ⁽³⁾ Società soggetta a procedure concorsuali

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

4 L'oggetto della verifica intestata alla Sezione

I controlli della Sezione sulla razionalizzazione periodica 2024 del Comune di Forlì si articolano principalmente su tre direttrici: verifica della legittima detenzione della partecipazione, valutazione sulla corretta applicazione delle regole vincolistiche del TUSP, valutazione dei flussi finanziari tra Ente locale e società partecipate.

4.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

4.3 La verifica sul tipo vincolo di scopo e di attività

Le condizioni per la costituzione, l'acquisizione, il mantenimento di una società a partecipazione pubblica (diretta o indiretta) sono fissate dall'art. 4 del TUSP che introduce un vincolo generale di scopo "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" (art. 4, c. 1).

Fermo restando il criterio generale di "stretta necessità", sono ammesse "esclusivamente" partecipazioni (dirette o indirette) in società per lo svolgimento di una serie di attività puntualmente elencate consistenti, specificamente, nella produzione di un servizio di interesse generale (attività ricomprensive anche la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), nella progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma tra Pubbliche Amministrazioni (c.d. partenariato pubblico-pubblico), nella realizzazione e gestione di un'opera ovvero nell'organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato (c.d. partenariato pubblico-privato), nell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nonché nella prestazione di servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici (art. 4, c.2).

I successivi commi dell'art. 4 contengono ulteriori rinvii ad attività consentite, è ad esempio il caso, tra l'altro, delle società fieristiche, espressamente "ammesse" dall'art. 4, c. 7, delle società di sperimentazione nel settore sanitario, delle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, nonché le società elencate nell'allegato A del medesimo TUSP.

Viene inoltre fatta salva la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse

generale a rete, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica, nonché in società bancarie di finanza etica e sostenibile. Infine, l'art. 4 c. 9-*quater*, come da ultimo modificato dall'art. 10, c. 1-*bis* del D.L. n. 113/2024 convertito dalla L. n. 143/2024, esclude l'applicazione delle disposizioni del medesimo articolo con riguardo alle partecipazioni pubbliche in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché dei prodotti ortofrutticoli.

4.4 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 rilevano:

- 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 simili 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 giustificano 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 normativo.

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).

4.5 Le società *in house*

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, TUSP). 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 c. 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 delle specifiche prescrizioni normative recate dal TUSP che si applicano esclusivamente a tale aggregato. Si possono citare, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 11 (vincolo del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi), all'art. 6 (principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione), all'art. 14 (gestione delle crisi d'impresa), all'art. 19 (gestione del personale) e all'art. 22 (trasparenza).

Inoltre, 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 TUSP. 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 TUSP. Più nel dettaglio, un patto parasociale (negoziato 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 TUSP 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 TUSP 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). Una diversa ricostruzione (TAR Emilia-Romagna Bologna. Sez. I, sentenza n. 434/2023) opta per la necessità di una previa formalizzazione delle intese anzidette, rilevanti ai fini dell'art. 2359 c.c.

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 improntato 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 esponenti.

6.1 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 qualitativi 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).

6.1.1 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".

6.2 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

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 principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi 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 c. 4, 46 e 47, c. 2, del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in caso di mancata o incompleta pubblicazione.

6.3 La relazione sul governo societario e la valutazione del rischio di crisi aziendale

Le società controllate redigono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio la relazione sul governo societario (art.6, c.4, TUSP). Nell'ambito della predetta relazione predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ne informano l'assemblea (art. 6, c. 2).

"L'emersione, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, di "uno o più indicatori di crisi aziendale" comporta - a carico dell'organo amministrativo - l'obbligo di adottare "senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento" (art. 14, c. 2, TUSP).

Le disposizioni del Tusp dedicate al monitoraggio del rischio di crisi aziendale (id est, artt. 6 e 14) assumono carattere di complementarità rispetto alle disposizioni del Codice civile e, segnatamente, all'art. 2381, ai sensi del quale il Consiglio d'amministrazione valuta, sulla base della relazione degli organi delegati, il generale andamento della gestione (c. 3). (del. n. 10/2024/FRG).

6.4 Obblighi di pubblicità e trasparenza

"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" (art. 22, TUSP), come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo del. n. 10/2024/FRG) "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".

7 C) I flussi finanziari fra ente (locale) e società

L'esame dei contenuti del piano di razionalizzazione del Comune di Forlì, oltre a una valutazione dell'attinenza delle finalità e dell'oggetto delle partecipazioni societarie (art. 4 TUSP), richiede necessariamente un'accurata disamina dei rapporti finanziari intercorrenti tra l'ente e le società partecipate, conformemente agli orientamenti espressi dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 10/2024.

Invero, i parametri di verifica cui devono conformarsi i piani di razionalizzazione – accompagnati da apposita relazione tecnica recante specifica indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione – afferiscono ai criteri stabiliti dal c. 2 dell'art. 20 del TUSP, segnatamente:

- a) partecipazioni societarie non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società prive di dipendenti ovvero caratterizzate da un numero di amministratori eccedente quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle espletate 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 servizi d'interesse generale che abbiano registrato un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) esigenze di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) esigenze di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4.

Alla luce di tali parametri normativi, risulta consequenziale procedere all'analisi di quelle situazioni che determinano una sostanziale antieconomicità gestionale o che, più

gravemente, si sostanziano in ipotesi di *mala gestio* caratterizzate dall'improduttivo dispendio di risorse pubbliche.

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 dell'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.

7.1 L'accantonamento al fondo perdite società partecipate (art.21 del TUSP)

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. (cfr. *ex multis*, Sezione regionale controllo Basilicata, del. n.133/2025/PRSP).

3.1.1 Per quanto concerne il Comune di Forlì, nel risultato di amministrazione 2023

risulta iscritto, fra gli accantonamenti, un Fondo perdite per le società partecipate pari a € 336.110,03.

L'Organo di revisione dell'Ente, nella Relazione sul Rendiconto 2023 rappresenta che dai dati contabili degli organismi partecipati direttamente dal Comune di Forlì, si rileva un unico risultato negativo da parte di ASP del Forlivese, che ha chiuso il bilancio al 31 dicembre 2022 con una perdita di € 732.022,52. I revisori riferiscono che i soci, nell'assemblea del 19 febbraio 2024, hanno deliberato la copertura di detto risultato negativo come segue:

- € 273.387,82 mediante utilizzo della posta del Patrimonio Netto "Riserve Statutarie";
- € 458.634,70 a carico dei soci in proporzione al grado di utilizzo dei servizi da parte dei cittadini residenti nel proprio Comune, come disciplinato dalla Convenzione per la partecipazione all'ASP distrettuale.

La quota a carico del Comune di Forlì per l'esercizio 2022 è di € 228.542,03, pari a circa il 50% dell'importo complessivo a carico dei Comuni.

Inoltre, proseguono i Revisori, dai dati del preconsuntivo 2023 di ASP del Forlivese, desunti dalla documentazione trasmessa in occasione dell'assemblea dei Soci del 15 dicembre 2023, risulta una perdita presunta di € 215.135 di cui il Comune di Forlì potrebbe essere chiamato a rispondere nella misura del 50% (pari a € 107.568).

Il Comune ha pertanto accantonato, nell'apposito fondo, la somma delle due quote a suo carico pari a € 336.110,03.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato dall'Organo di revisione dell'Ente, puntualizza che, in termini generali, il precetto di cui all'art. 21 TUSP trova applicazione anche con riferimento alle partecipazioni indirette.

7.2 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 evidenzii 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)

7.2.1 L'Organo di revisione del Comune di Forlì nella relazione sullo schema di Rendiconto 2023 evidenzia che sono stati asseverati ai sensi dell'art.11, c.6, lett.j del D. Lgs. n. 118/2011 i rapporti creditori e debitori del Comune con gli Organismi partecipati e le relative risultanze sono rappresentate nel prospetto di cui all'allegato 10 alla delibera di Consiglio comunale approvativa del Rendiconto. Il prospetto non include le società Plurima S.p.A. e Acqua ingegneria S.r.l.

Dal questionario sul rendiconto 2023 redatto dai revisori in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 8/2024/INPR e inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005, emerge quanto segue.

Coerentemente con quanto indicato nella Relazione al Rendiconto l'Organo di revisione evidenzia che l'informativa per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non ha riguardato la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate (quesito 19). Nella relativa nota viene chiarito che “alla data di asseverazione del prospetto, le partecipate AMR, Hera, Lepida, Fiera di Forlì, Start Romagna non avevano comunicato i dati; Livia Tellus Romagna Holding e Sapir non avevano fornito l'asseverazione da parte dei rispettivi organi di revisione; si sono rilevate piccole differenze con ASP del Forlivese (€ 221,50) e Alea Ambiente (€ 106,65) già allineate con le partecipate”.

Nelle note al questionario i revisori riferiscono che, successivamente alla data di asseverazione dei rapporti creditori e debitori (allegato 10 alla delibera consiliare di approvazione del Rendiconto), Lepida S.c.p.A. ha inviato i dati e la relativa

asseverazione; AMR S.c.a.r.l. ha inviato i dati il 16 maggio 2024 e l'asseverazione il 30 luglio 2024; Start Romagna S.p.A. ha inviato dati e asseverazione il 23 aprile 2024; Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. ha inviato l'asseverazione il 4 aprile 2024.

Nulla viene riferito in relazione alle società Hera S.p.A., Fiera di Forlì S.r.l. e Sapir S.p.A., In conclusione, l'Organo di revisione evidenzia pertanto, che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra l'Ente e gli Organismi partecipati (quesito 20) ma che l'Ente ha assunto, non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione (quesito 20.1). Desta perplessità tale ultima affermazione, considerato che, come più sopra evidenziato, due società non hanno fornito riscontro.

In sede istruttoria il Comune ha riferito quanto segue:

- HERA S.p.A. "ha comunicato tramite mail che avrebbe inviato i dati a seguito dell'approvazione del progetto di bilancio al 31/12/2023; non ha poi dato seguito a tale dichiarazione" l'Ente ha puntualizzato che la società ha invece provveduto alla trasmissione dei dati asseverati con riferimento all'esercizio 2024.
- Fiera di Forlì S.r.l. "non ha fornito risposta, né dato riscontro neanche al sollecito del 01/03/2024".
- Sapir S.p.A. ha comunicato i dati ma non ha inviato alcuna asseverazione.

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

7.3.1 Dall'esame del questionario sul rendiconto 2023 (punto 14) risulta che nell'esercizio il Comune non ha sottoscritto aumenti di capitale, effettuato trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilasciato garanzie a favore di società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

7.3.2 Secondo quanto già rappresentato nei prospetti di sintesi, due delle partecipate del Comune sono soggette a procedure concorsuali ancora in corso e, nel Piano in esame, viene fornita una sintetica rappresentazione delle principali partite finanziarie dell'Ente in relazione alle predette società.

Con riferimento a S.A.PRO S.p.A. in liquidazione, partecipata direttamente con una quota del 33%, dalla documentazione in atti risulta dichiarato lo stato di insolvenza con sentenza del Tribunale di Forlì n.53/2010 in data 06 dicembre 2010, e la dichiarazione di fallimento (iscritta nel Registro delle Imprese presso la CCIAA di Forlì in data 7 dicembre 2010).

Dalla documentazione in atti risulta che il Comune è stato ammesso allo stato passivo in via chirografaria (per convenzioni urbanistiche e per sanzioni e interessi ICI) per € **11.548.990,11**. In risposta allo specifico approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione l'Ente ha riferito che non è iscritta a bilancio alcuna somma come residuo attivo, di conseguenza non è stato disposto alcun accantonamento, puntualizzando inoltre che, nel 2024, sono stati incassate dai riparti del fallimento SAPRO somme per complessivi € 854.052,87

Sempre in relazione ai rapporti con la partecipata nel piano in esame l'Ente ha altresì evidenziato che "Nel Rendiconto 2023 del Comune di Forlì:

- è presente un **fondo crediti di dubbia esigibilità** entrate da alienazioni fallimento Sapro dell'importo di € 210.432,31;

- relativamente alla lettera di patronage in favore di Sapro spa rilasciata dalla Cassa di Risparmio di Cesena Spa (importo garanzia € 660.000) è stato costituito apposito fondo rischi in sede di rendiconto 2014, conservato a tutti gli effetti nella gestione 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e riproposto nell'ambito dei fondi accantonati del risultato di amministrazione 2023".

La Sezione ha verificato che nell'ambito **del Fondo contenzioso** iscritto in bilancio (2023), come dettagliato nell'allegato a/1) "Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione" **è inserita la voce "Lettera di patronage Sapro"** per l'importo di € 680.230,12 (quota capitale pari a € 660.000 e quota interessi pari a € 20.230,12). Il medesimo dato è riportato nel Questionario sul Rendiconto 2023 (quesito 3.2).

7.3.3 Con riferimento a Società esercizio aeroporti Forlì - S.E.A.F. S.p.A. in liquidazione partecipata indirettamente, tramite Livia Tellus Romagna holding S.p.A. con una quota del 47,73%, risulta dichiarato il fallimento con sentenza del Tribunale di Forlì n. 32 del 2 maggio 2013.

In merito ai rapporti finanziari con la partecipata il Comune dichiara che Livia Tellus è stata ammessa allo stato passivo in via chirografaria (per prestito infruttifero) per l'importo di € 763.664, mentre il Comune stesso è stato ammesso allo stato passivo come segue:

"in prededuzione (TARI) - *III insinuazione* € 66.293,95

in prededuzione (TARES) € 16.783,96

in privilegio (TARES, IMU) € 23.013,93

in privilegio con riserva (IMU) € 50.159,30

in chirografo (IMU e sanzioni) € 3.864,48

in chirografo con riserva (IMU e credito derivante da finanziamento chirografario in pool) **€ 3.397.187,51**", con riferimento a detto ultimo importo in sede istruttoria il Comune ha riferito che non è iscritta a bilancio dell'ente alcuna somma come residuo attivo, di conseguenza non è stato disposto alcun accantonamento.

Sempre in relazione ai rapporti con la partecipata nel piano in esame l'Ente ha altresì evidenziato che nel Rendiconto 2023 è presente "un **fondo crediti di dubbia esigibilità** a copertura di un accertamento di entrata in conto capitale dell'importo di € 247.280,61 per anticipazione effettuata dal Comune di Forlì per conto della Regione Emilia Romagna a favore di Seaf Spa per riduzione capitale per perdite al 31.10.2010 e sua ricostituzione; l'importo risulta insinuato al passivo fallimentare di Seaf Spa tramite Sorit Spa, nell'insinuazione risulta accolta anche la somma di € 6.464,31 relativa agli interessi di mora calcolati dal 14.3.2012 al 4.3.2013".

8 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 predetto art. 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016".

In ottemperanza al predetto dettato normativo il Comune di Forlì ha allegato, al Piano di razionalizzazione periodica in esame, l'Analisi periodica che dà conto e giustifica il mantenimento delle società *in house*. Nella Relazione sono inserite le schede delle seguenti società partecipate direttamente e indirettamente dal Comune: Livia Tellus Romagna Holding S.p.A., Forlifarma S.p.A., Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A. e sue controllate, F.M.I. S.r.l.

Per quanto riguarda Alea Ambiente S.p.A. che gestisce un servizio pubblico a rete il Comune puntualizza che "la competenza della relazione è rimessa all'Autorità di Regolazione (Atersir) che pubblicherà l'analisi sul proprio sito web.

In merito a Lepida S.c.p.A che produce servizi strumentali all'Ente (art.4 c.2 lett. d) il Comune riferisce sarà la società ad adempiere agli oneri di pubblicità tramite pubblicazione delle schede sul sito istituzionale.

9 Il sistema dei controlli

Ai sensi dell'art. 147-*quater*, c. 1 e 2, TUEL l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate non quotate. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente, che ne sono responsabili.

A tal fine, l'Ente individua preventivamente "gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

Il Comune di Forlì ha dichiarato (da ultimo nell'ambito del Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2023, inviato alla Sezione tramite l'applicativo Con.Te) di essersi dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e di aver definito gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente.

10 ANALISI DELLE SOCIETA'

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

10.1 AMR – Agenzia Mobilità Romagnola S.r.l. consortile

AMR – Agenzia Mobilità Romagnola S.r.l. consortile è partecipata direttamente dal Comune di Forlì con una quota del 13,192%.

Le agenzie per la mobilità trovano origine nelle previsioni contenute nell'art. 19 della L.R. 2 ottobre 1998, n. 30 e nell'art. 24 della L.R. 30 giugno 2008, n. 10. In seguito, al fine di semplificare la *governance* del sistema, l'art. 23, c. 4 della L.R. n. 9/2013, ha previsto che Province e Comuni procedessero alla fusione delle predette agenzie locali per la mobilità in coerenza con gli ambiti sovrabacinali definiti dalla Regione. In

particolare, AMR deriva dalle operazioni societarie di scissione parziale proporzionale delle agenzie della mobilità delle Province di Forlì-Cesena e di Rimini (A.T.R. S.r.l. consortile e A.M. S.r.l. consortile) in favore dell'Agenzia della Mobilità della Provincia di Ravenna A.M.B.R.A. S.r.l. (che successivamente ha modificato la propria denominazione in A.M.R. S.r.l.). La società ha assunto le funzioni dal 1° marzo 2017 a conclusione del processo di fusione. Gli altri enti soci sono le Province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini e tutti i comuni dei rispettivi territori.

Svolge la funzione di autorità di regolazione del servizio di trasporto pubblico locale nell'ambito "Romagna" corrispondente al territorio dei tre bacini provinciali di cui sopra. La stessa disciplina regionale di riferimento - art. 25, c. 4, lett. a) della L.R. n. 10/2008 - promuove in relazione alle Agenzie locali per la mobilità "l'adozione di forme organizzative, quali società di capitali a responsabilità limitata il cui statuto preveda che l'amministrazione della società sia affidata ad un amministratore unico, che operano sulla base di convenzione tra enti locali di cui all' articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000".

10.1.1A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel piano in esame il Comune riferisce che "AMR è una società di diritto speciale per effetto di quanto disposto nella legislazione regionale ed è strumentale all'esercizio in forma necessariamente associata di funzioni fondamentali in materia di trasporto pubblico comunale". prosegue evidenziando che "la società ha per oggetto lo svolgimento, nell'ambito territoriale romagnolo di tutte le funzioni di Agenzia della mobilità previste dalle norme di legge vigenti e quindi di tutte le funzioni amministrative spettanti agli enti soci in materia di trasporto pubblico". La partecipazione, afferma l'Ente, rispetta pertanto il vincolo di scopo di cui all'art. 4, c. 1, TUSP, nonché il vincolo di attività che, secondo la prospettazione del Comune, 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".

10.1.1.2 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, la società ha un organico di 21 dipendenti ed è amministrata da un Organo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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, la società fa registrare nel triennio 2021-2023 un fatturato medio di € 69.509.417,33. Al riguardo si puntualizza che, stante la natura consortile della partecipata, detto fatturato è costituito quasi interamente dai contributi in conto esercizio da parte degli enti soci (la media del fatturato senza detti contributi è di importo notevolmente inferiore pari a € 3.812.356,33, comunque superiore al tetto fissato dal parametro normativo). Lo Statuto dispone che "ai sensi dell'art. 2615 ter, 2° comma c.c. tutti i soci verseranno annualmente alla società, entro il termine stabilito dall'assemblea dei soci, un contributo consortile in denaro, per un importo che sarà determinato preventivamente in sede di approvazione del bilancio annuale di previsione [...] e che complessivamente dovrà essere tale da garantire il pareggio economico complessivo, per l'anno di riferimento, del suddetto bilancio annuale di previsione" (art.9.1), i successivi punti dell'art.9, dettano le modalità di riparto dei contributi fra gli enti soci.

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.

Non ricorre la fattispecie, la società ha conseguito risultati positivi negli ultimi quattro esercizi e un solo risultato negativo nell'esercizio 2019, derivante, secondo quanto riferito dall'Ente, da circostanze di natura straordinaria.

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".

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto, il dato presenta un andamento oscillante, ma fondamentalmente costante, nell'arco temporale considerato.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	2,04	1,99	1,78	1,98	2,08
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	97,03	96,73	97,76	97,7	97,57

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, detta rappresentazione tuttavia non è corredata da un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche, ma fornendo solo informazioni frammentate (fra l'altro in presenza di alcuni valori negativi).

Il Comune, in conclusione, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

La condizione 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.

10.1.2 B) Sussistenza del controllo pubblico

Dalla documentazione in atti risulta che i soci, nell'Assemblea straordinaria del 18 novembre 2022, anche a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione (del. n. 106/2020/VSGO e del. n. 19/2023/VSGO) hanno approvato le modifiche statutarie, come proposte dall'Amministratore unico, per qualificare la società a "controllo pubblico congiunto".

La medesima assemblea ha previsto l'eliminazione dagli organi societari di quello denominato "coordinamento soci" che, come evidenziato dalla Sezione nella menzionata deliberazione n. 106/2020/VSGO "non rientra tra quelli previsti dalle norme generali in tema di società e come tale, stante l'effettiva natura di società a controllo pubblico che caratterizza AMR S.r.l. cons, sembra eccedere il limite contenuto all'art. 11, c. 9, lett. d, del TUSP, specie qualora il Coordinamento dei soci svolga funzioni assimilabili a quelle di un organo di amministrazione, in particolare con riferimento ai poteri "di indirizzo generale della società". 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 AMR.

10.1.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art.19 TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per la ricerca, selezione e reclutamento di personale" approvato dall'Assemblea di A.M.R. S.c.a.r.l. con delibera n. 4 del 24 gennaio 2025 e successive modifiche, da ultimo approvate con delibera n. 17 del 28 ottobre 2025. Nella premessa, il regolamento prevede che "AMR in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 175/2016 e nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, c. 3, del D.Lgs. n. 165/2001, si attiene, per il reclutamento del personale a tempo indeterminato e/o determinato, nonché per le progressioni di carriera alle modalità definite" dal regolamento medesimo.

In merito agli indirizzi e obiettivi assegnati nell'ambito dei documenti di programmazione dell'Ente nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 risultano unicamente obiettivi di carattere gestionale- operativo ma non obiettivi sui costi di funzionamento che invece sono stati inseriti nel DUP 2024-2026.

Sul sito istituzionale della società è presente una specifica sezione "Obiettivi annuali e pluriennali (art. 19, c. 5, 6 e 7 TUSP)" dove è consultabile, fra l'altro, il seguente documento: "Obiettivi approvati dall'Assemblea dei soci di AMR con delibera n. 3 del 10.03.2023" riferiti al triennio 2023-2025. Per quanto riguarda le spese di funzionamento, coperte dal relativo contributo consortile, viene previsto che queste non dovranno superare il valore medio degli ultimi 3 anni.

Inoltre, per l'anno 2023 l'Assemblea ha preso atto del superamento del parametro suddetto, in via straordinaria, in quanto sono subentrato profonde modifiche organizzative che hanno inciso sui costi di funzionamento come segue: "1. nell'anno 2022 si ha impatto del costo pieno per l'assunzione del Direttore Generale come da

decisione dei Soci; 2. per l'anno 2023 sono necessarie assunzioni finalizzate alla sostituzione di un funzionario tecnico (con mansioni di livello superiore) previsto in pensionamento e per la quale vi è necessità di congruo periodo di affiancamento e all'implementazione di una figura professionale tecnica (carente già al momento della costituzione dell'Agenzia Romagnola avvenuta il 1.3.2017)".

10.1.2.2 Organo di amministrazione e compensi

L'Amministrazione della società è affidata ad un organo monocratico come previsto dall'art. 10 dello Statuto modificato nel corso del 2022 e in linea con le disposizioni di cui all'art. 25, c. 1, lett. a) della L.R. n. 10/2008. L'amministratore attualmente in carica è stato nominato in data 14 luglio 2025 e gli è stato attribuito un compenso annuo lordo di € 26.600 (da ragguagliare al periodo di effettiva permanenza in carica nell'anno solare) e da incrementare della contribuzione previdenziale e fiscale dell'interessato. Con riferimento al costo sostenuto nelle annualità 2023 e 2024 per i compensi degli amministratori, nella nota integrativa si legge che questo è pari a € 27.678 (annui). Il parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 richiamato dall'art. 11, c. 7 del TUSP, pari a € 24.530 (prendendo a riferimento il compenso di € 30.662 come risultante dal bilancio della precedente AMBRA - Agenzia per la mobilità della provincia di Ravenna) non è rispettato seppure per un differenziale molto ridotto (pari a € 3.148,40 per ciascuna delle due annualità). Occorre in ogni caso considerare che il dato contabile del costo sostenuto per gli amministratori, riportato in Nota integrativa, potrebbe risentire di qualche anomalia nella definizione della composizione del compenso corrisposto, rilevante al fine della verifica del rispetto dei limiti stabiliti dalla disciplina di riferimento. La Sezione pertanto invita l'Ente a svolgere le opportune verifiche.

10.1.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi 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).

10.1.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società AMR S.r.l.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 493.299,93 (per contributi relativi al quarto trimestre 2023 mentre i crediti del Comune sono pari a zero). Alla data del Rendiconto non era pervenuto il dato asseverato dall'Organo di revisione della società, questa ha comunicato che sarebbe stato inviato in seguito all'approvazione del bilancio di esercizio.

Nel questionario 2023 i revisori dell'Ente riferiscono che AMR S.r.l. ha inviato i dati il 16 maggio 2024 e l'asseverazione il 30 luglio 2024.

- **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 d'esercizio non ripianate.

10.2 Livia Tellus Romagna holding S.p.A.

Livia Tellus Romagna holding S.p.A. (LTRH S.p.A.) è partecipata direttamente dal Comune di Forlì con una quota del 78,38%, e da altri comuni della provincia appartenenti all'Unione della Romagna forlivese e opera secondo il modello *in house providing*.

Nel seguente prospetto viene rappresentata la composizione del capitale sociale distinto in azioni ordinarie e azioni speciali di categoria A, B, C, D, E (art.6 dello Statuto).

Socio	Azioni						Capitale sociale	%
	Ordinarie	Cat.A	Cat.B	Cat.C	Cat.D	Cat.E		
Bertinoro		2.963.159	8.084	1.361.530	63.322	74.975	4.471.070	3,3211
Castrocaro Terme e TdS		1.634.243	4.042	1.050.649	29.208	41.350	2.759.492	2,0497
Civitella di Romagna		1.004.005	2.933	691.395	23.381	8.329	1.730.043	1,2851
Dovadola		528.111	863	24.341	6.439	13.362	573.116	0,4257
Forlì	100.120.000				2.661.459	2.730.469	105.511.928	78,3729
Forlimpopoli		3.015.659	11.204	2.255.044	85.630	25.018	5.392.555	4,0055
Galeata		643.174	2.904	410.092	25.528	5.335	1.087.033	0,8074
Meldola		1.991.474	8.555	1.554.406	70.835	50.389	3.675.659	2,7302
Modigliana		1.603.490	304	7.086	1.916	40.572	1.653.368	1,2281
Portico e San Benedetto		344.771	569	39.438	3.909	8.723	397.410	0,2952
Predappio		2.219.749	6.926	1.035.860	63.705	56.165	3.382.405	2,5124
Premilcuore		333.258	569	150.973	4.906		489.706	0,3637
Rocca San Casciano		574.927	1.550	41.903	10.885	14.547	643.812	0,4782
Santa Sofia		1.773.059	7.417	675.065	59.949		2.515.490	1,8685
Tredozio		329.515		7.086		8.338	344.939	0,2562
Capitale sociale	100.120.000	18.958.594	55.920	9.304.868	3.111.072	3.077.572	134.628.026	100

Le azioni speciali si suddividono come segue:

- Azioni Cat. A) partecipano solamente agli utili correlati ai dividendi distribuiti dalla società Unica Reti S.p.A.
- Azioni Cat. B) partecipano solamente agli utili correlati ai dividendi distribuiti dalla società correlate Start Romagna S.p.A.
- Azioni Cat. C) partecipano solamente agli utili correlati ai dividendi distribuiti dalla società Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A.
- Azioni Cat. D) partecipano solamente agli utili correlati ai dividendi distribuiti dalla società ex ATR
- Azioni Cat. E) partecipano solamente agli utili correlati ai dividendi distribuiti dalla società Alea Ambiente S.p.A.

10.2.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

La società si caratterizza come una *holding* pura che a sua volta partecipa in società per la gestione dei servizi pubblici di interesse generale. Nel piano in esame l'Ente riferisce che "la società ha lo scopo di:

- a) assicurare compattezza e continuità nella gestione delle società partecipate dal Comune di Forlì e dagli altri comuni aderenti all'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese;
- b) esercitare funzioni di indirizzo strategico e di coordinamento sia dell'assetto organizzativo che delle attività esercitate dalle società partecipate;
- c) concedere finanziamenti, esclusivamente nei confronti delle società controllate o collegate ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile, o di società sottoposte al medesimo controllo".

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett.d).

10.2.1.2 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, la società risulta avere un organico di tre dipendenti ed un organo amministrativo composto da tre amministratori, come meglio dettagliato in seguito.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 5.916.690,67.

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. Si puntualizza che, ai sensi dell'art. 27 dello Statuto, dal 2017 la società chiude il bilancio al 30 giugno di ogni anno. I predetti risultati si riferiscono, pertanto, al periodo 1° luglio-30 giugno.

Desta perplessità l'opzione intrapresa con l'approvazione della predetta clausola statutaria in quanto le necessarie esigenze di trasparenza vengono contraddette dalla persistente individuazione da parte delle società controllate del periodo d'esercizio coincidente con l'anno solare.

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".

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato presenta un andamento oscillante nel periodo in ogni caso, per entrambi i rapporti, il valore 2023 si incrementa raggiungendo il livello più elevato degli ultimi tre anni.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione + prov. partecip. (%)	5,68	3,51	1,63	2,58	3,48
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione + prov. partecip.(%)	4,8	2,62	2,90	2,74	3,78

Al riguardo il Comune riferisce che "I costi per servizi, in rialzo rispetto all'esercizio precedente, sono dovuti a maggiori spese legali nonché a maggiori consulenze tecniche professionali. Tali costi derivano in particolare da operazioni ed attività specifiche avvenute durante l'esercizio che hanno necessitato l'assegnazione di un volume di incarichi professionale maggiore rispetto all'esercizio precedente (es. attività di consulenze tecniche e professionali legate al progetto "Savonarola"). Inoltre, il costo risulta in aumento in quanto durante l'esercizio la società ha proceduto ad una maggiore centralizzazione (rispetto all'esercizio precedente) dei contratti di consulenza fiscale e strategica, sostenendo quindi i relativi costi anche per le società Forlifarma S.p.A., FMI S.r.l. e Alea Ambiente S.p.A., che per la maggior parte sono stati poi ribaltati per le quote di competenza alle diverse società.

La voce per 'salari e stipendi' e oneri sociali è in aumento rispetto all'esercizio precedente per il completamento dell'organico, avvenuto a dicembre 2022 con l'inserimento del nuovo impiegato contabile, ruolo precedentemente vacante. Inoltre, nell'esercizio precedente il costo del direttore e dell'impiegato hanno impattato solo 7 mesi su 12"

Nella medesima scheda vengono calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, che non evidenziano particolari criticità in relazione a equilibrio finanziario, solidità patrimoniale, e liquidità.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e

motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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.

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

Come già evidenziato al punto 4.5 la qualificazione della società come *in house* si fonda su tre requisiti fondamentali: la proprietà pubblica, l'attività prevalente a favore degli enti soci, il controllo analogo (congiunto in questo caso) che devono coesistere affinché le amministrazioni aggiudicatrici possano sottrarsi all'applicazione delle ordinarie procedure di gara previste per l'affidamento di appalti pubblici.

Il TUSP (art. 4, c. 4) prevede, inoltre, che le società in house abbiano come oggetto esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2. Alla luce delle disposizioni statutarie relative all'oggetto sociale e all'attività svolta come più sopra sinteticamente rappresentata, si ritiene rispettato il predetto requisito.

In ordine alle ulteriori condizioni si prende atto che LTRH S.p.A. è una società interamente pubblica per espressa previsione statutaria (art. 6).

Lo statuto vincola inoltre la società ad operare in via prevalente con gli enti soci prevedendo che oltre l'80 per cento del fatturato derivi da attività svolte per conto dei soci medesimi (art. 3). Nella relazione sul governo societario, relativa all'ultimo bilancio approvato, viene riferito che la totalità dei ricavi tipici deriva da attività destinate ai soci. Per quanto concerne il requisito del controllo analogo congiunto da parte degli enti soci il Comune evidenzia che questo si realizza tramite Convenzione ex art. 30 del D. Lgs. n. 267/2000 e in virtù di specifiche previsioni statutarie puntualizzando inoltre che "Tramite Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. si è determinato anche un controllo analogo a cascata sui servizi affidati in house, da parte dei Comuni Soci, direttamente alla società in house controllate dalla Holding".

10.2.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento del personale" approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione in data 7 giugno 2022. Il documento (art.7) prevede che "Nella selezione del personale la Società osserva criteri di "imparzialità", "celerità di espletamento" (tempestività) e di "economicità", così come stabilito dall'art. 35, c. 3, lett. a), del D.Lgs. n. 165/2001, perseguendo parametri di costo del lavoro competitivi e allineati con i valori di mercato per ciascuna figura/profilo professionale".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società LTRH S.p.A i seguenti obiettivi (recepiti nei documenti programmatori della società):

1. Valorizzazione del rapporto costi/ricavi proseguendo il percorso di sana gestione secondo criteri di economicità ed efficienza già avviato dalla Società, con particolare riferimento ai seguenti indicatori

Indicatori	2023	2024	2025
Percentuale di incidenza costi operativi esterni	<= 6,8%	<= 6,8%	<= 6,8%
Percentuale incidenza costi del personale sui ricavi	<= 6,8%	<= 6,8%	<= 6,8%

Per l'esercizio 2023 LTRH S.p.A. ha rispettato i target assegnati avendo conseguito a consuntivo i seguenti valori (come riportato nel piano medesimo).

Indici di efficienza	Previsto 2023	Consuntivo 2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione + prov. partecip. (%)	<=6,8	3,48
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione + prov. partecip.(%)	<=6,8	3,78

10.2.2.2 Organo di amministrazione e compensi

L'art. 17 dello Statuto di Livia Tellus Romagna Holding S.p.a., prevede che "La Società è amministrata da un amministratore unico o da un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri, anche non soci, o da un Amministratore Unico. L'assemblea, prima di procedere alla loro nomina, determina la forma dell'organo amministrativo e il numero dei componenti il Consiglio, con delibera motivata con

riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi. Gli amministratori sono nominati per un periodo non superiore a tre esercizi e sono rieleggibili. Essi scadono alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio della loro carica [.....]" e che "La nomina degli amministratori dovrà garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti, come previsto per legge[.]".

Per quanto concerne la nomina dell'organo amministrativo deliberata dall'assemblea dei soci dell'11 febbraio 2022, si prende atto che, al fine di fornire riscontro ai rilievi formulati dalla scrivente Sezione con deliberazione n. 106/2024/VSG, che ha accertato il mancato rispetto dell'obbligo di motivazione "con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi" di cui all'art. 11, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, il Comune ha allegato al provvedimento di ricognizione ordinaria una specifica analisi al riguardo, puntualizzando le motivazioni alla base della scelta di derogare alla regola generale dell'amministratore unico.

L'opzione per l'organo collegiale viene giustificata in ragione della natura di *in house* pluripartecipata della società in esame (strettamente necessaria perché gli enti pubblici soci possano mantenere gli affidamenti diretti alle società controllate da LTRH). Secondo quanto rappresentato, richiamando anche le linee guida ANAC adottate in attuazione del D. Lgs n. 50/2016, la nomina di un organo collegiale, che sia espressione di tutti i soci, è un indice di corretta configurazione del controllo analogo, che non appare perseguibile con la presenza dell'amministratore unico.

Si ritengono superati i rilievi formulati dalla Sezione con la menzionata deliberazione. Le predette argomentazioni sono state riaffermate in occasione del rinnovo del Cda in data 9 gennaio 2025. Conformemente a quanto previsto dall'art. 11, c. 3 TUSP il verbale della relativa delibera assembleare è stato trasmesso alla scrivente Sezione.

In merito ai compensi degli amministratori, preliminarmente, la Sezione prende atto che, dall'esame del bilancio relativo all'anno 2013, questi risultano pari ad € 21.867, mentre i compensi riconosciuti al C.d.A. attualmente in carica, mantenuti inalterati rispetto al precedente organo amministrativo, sono pari a € 16.000, rispettando pertanto il limite dell'80% di cui all' art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012 come richiamato dall'art. 11, c. 7 TUSP (peraltro dal bilancio 2023 risulta un importo ulteriormente inferiore pari a € 14.310).

10.2.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

LTRH S.p.A. ha adottato, ai sensi dell'art. 6, c. 4 del TUSP la relazione sul governo societario (per l'esercizio 1° luglio 2023-30 giugno 2024) 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.

Nell'ambito del documento viene fornito l'elenco analitico delle garanzie prestate dalla società a favore delle proprie partecipate:

- Impegno a favore di Unica Reti S.p.A. a garanzia del regolare adempimento da parte di Alea Ambiente S.p.A. circa il pagamento rateizzato per l'acquisto di cespiti ex Hera (cassonetti) per il valore di € 838.057,98. Il valore residuo è pari ad € 451.261,92.
- Impegno tramite lettera patronage forte a ICCREA Leasing a garanzia dei beni acquistati in leasing da Alea Ambiente S.p.A. per un importo di € 3.673.000. Il valore residuo è pari ad € 2.206.060,51.
- Impegno tramite pegno di n. 622.119 azioni Hera S.p.A. a favore di ICCREA Banca per finanziamento concesso ad Alea Ambiente S.p.A. per acquisto attrezzature. Il valore residuo è pari ad € 924.876.
- Impegno tramite pegno di n. 1.226.387 azioni Hera S.p.A. a favore di BNL Banca per finanziamento concesso ad Alea Ambiente S.p.A. per acquisto attrezzature. Il valore residuo è pari ad € 1.687.003.
- Fidejussione su mutuo ipotecario Monte Paschi Siena per acquisto sede Alea S.p.A. dell'importo di € 3.300.000. Il valore residuo è pari ad € 2.388.457. Ambiente

La Relazione si conclude evidenziando che "l'analisi del bilancio chiuso al 30/06/2024 che verrà sottoposto all'Assemblea dei soci, evidenzia parametri e condizioni tali da rispettare quei valori ritenuti dalla società indicativi di una situazione economica e finanziaria della società Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. in equilibrio, tale da non richiedere, pertanto, l'attivazione da parte dell'organo amministrativo della società dei provvedimenti di cui all'art. 14, commi 2, 3 e 4, D.Lgs. 175/2016".

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).

L'entità non trascurabile delle garanzie prestate suscita perplessità in ordine alle dinamiche dei rapporti finanziari con l'Ente socio.

Si ricorda inoltre che LTRH S.p.A. partecipa alla società, soggetta a procedura concorsuale, SEAF S.p.A. e risulta ammessa allo stato passivo in via chirografaria per l'importo di € 763.664.

10.2.3C) 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società LTRH S.p.A.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia crediti del Comune nei confronti della società pari a € 4.500.000 per dividendi 2023 e pari a € 17.450 per l'utilizzo dei locali comunali nel 2023. La società ha comunicato debiti nei confronti del comune per i medesimi importi e nessun credito. I revisori nel questionario sul Rendiconto 2023 (punto 19.1) riferiscono che la società ha trasmesso la relativa asseverazione in data 4 aprile 2024.

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

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

10.3 SER.IN.AR. S.c.p.A.

Il Comune partecipa direttamente alla società con una quota del 40,66%, attualmente la compagine sociale si compone di sette soci di cui cinque pubblici e due privati. Gli altri enti pubblici soci sono il Comune di Cesena con una quota del 42,72%, e, con quote minoritarie la Provincia di Forlì-Cesena, il Comune di Predappio, la CCIAA della Romagna. Largamente minoritarie sono le partecipazioni dei soci privati Fondazione Carisp Cesena e Fondazione Carisp Forlì ciascuno con una quota del 4,99%.

10.3.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel piano in esame il Comune riferisce che la società è stata costituita nel 1988 allo scopo di promuovere, sostenere e qualificare i corsi di Laurea e le altre iniziative di cui l'Università di Bologna ha previsto la realizzazione, l'attivazione o il decentramento nelle città di Forlì e Cesena puntualizzando che la L.R. n. 15/2007 prevede espressamente la presenza di "società di sostegno allo sviluppo universitario, partecipate dai Comuni".

Come indicato nello Statuto (art.2) "La società non persegue scopi di lucro e concorre alla promozione e alla realizzazione di servizi volti a favorire lo sviluppo socio-economico e culturale prevalentemente dell'area provinciale forlivese e cesenate".

In particolare, afferma il Comune, "la Società opera per lo sviluppo a livello di area vasta delle funzioni di società degli enti Locali di supporto allo sviluppo dell'insediamento universitario, per l'introduzione delle tecnologie avanzate; per lo sviluppo, in loco, della ricerca scientifica e sua conseguente applicazione, in accordo ed in stretta collaborazione con le Università degli Studi e con Istituti di ricerca pubblici e privati; per la predisposizione e gestione di strutture e servizi volti ad agevolare l'insediamento e il consolidamento di iniziative di ricerca, di insegnamenti superiori, universitari e post-universitari, culturali, ivi compreso la ricerca, sistemazione e gestione di strutture scolastiche e/o ricettive, studentati, foresterie, laboratori, musei e sale, anche mediante la stipula di contratti di locazione e/o gestione di durata annuale e/o ultrannuale, relativi ad immobili e strutture da destinare all'accoglienza".

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).

10.3.1.2 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, la società risulta avere un organico di dieci dipendenti ed un organo amministrativo composto da cinque amministratori, come meglio dettagliato in seguito.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 3.224.267,33 di cui €1.349.280,67 derivante da contributi dei soci data la natura consortile della società.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione.

Come rappresentato nel seguente prospetto l'incidenza del costo del lavoro evidenzia un andamento oscillante, ma comunque in diminuzione, nell'ultimo biennio mentre l'incidenza dei costi operativi esterni si incrementa.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	17,35	15,89	19,18	17,30	15,68
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	68,99	57,00	67,48	71,44	75,10

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, senza corredare detta rappresentazione con un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche, ma fornendo solo alcune informazioni frammentate.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

La fattispecie non ricorre.

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.

10.3.2B) Sussistenza del controllo pubblico

Risulta dalla documentazione in atti che la società è a controllo pubblico congiunto per effetto di appositi patti parasociali sottoscritti fra gli enti soci.

10.3.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art.19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi di collaborazione e consulenza" approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 22 luglio 2025. Il predetto regolamento, fra l'altro, prevede che "le procedure selettive si conformano ai principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165" (punto 3.2).

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società SER.IN.AR. S.p.A i seguenti obiettivi in relazione al contenimento dei costi di funzionamento puntualizzando che *"L'evolvere delle attività societarie ha comportato diversificazioni anche a seguito dell'assunzione di nuovi ruoli assunti dalla società (gestione del Tecnopolo di Forlì-Cesena, Centro dell'Innovazione, dell'unità operativa ISAERS Forlì Academy AvioLab) e ciò ha comportato il bisogno di una assunzione a tempo determinato, che in futuro potrà essere stabilizzata nel rispetto del regolamento societario e del contenimento della dinamica occupazionale"*.

Indicatori	2023	2024	2025
Rapporto tra costo del personale e valore della produzione	20%	20%	20%
Riduzione dell'incidenza dei costi della produzione sul valore della produzione	< media del triennio n-1	< media del triennio n-1	< media del triennio n-1

I dati a consuntivo riportati nel piano evidenziano che il secondo degli obiettivi assegnati non è stato conseguito (seppure per un differenziale molto modesto):

Indicatori	Previsto 2023	Consuntivo 2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	<20	15,68
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	< media nel triennio n-1 (97,81%)	98,31

10.3.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art. 17) sono coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata ad un organo monocratico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da tre o cinque membri.

Attualmente la società è amministrata da un organo collegiale formato da cinque componenti. Il verbale dell'assemblea che ha approvato la nomina è stato trasmesso alla Sezione ai sensi dell'art. 11 citato. La motivazione per l'opzione adottata fa riferimento alla circostanza che "il sostegno finanziario delle Fondazioni bancarie è subordinato alla compartecipazione delle stesse alle scelte strategiche della società. Attraverso la nomina di un loro rappresentante nell'Organo amministrativo". Nel predetto verbale si richiama, inoltre, il particolare contesto operativo, in evoluzione, in cui si colloca la società alla quale si richiede di anticipare i futuri orientamenti della formazione e della ricerca e gestire i rapporti con tutti "i principali portatori di interesse, tra i quali, in particolare, l'Università, i docenti e gli studenti, le imprese, il terzo settore e di Tecnopoli", con la conseguenza che risulterebbe importante coinvolgere " al massimo i rappresentanti di tali realtà nella definizione delle scelte di indirizzo di Ser.In.Ar".

Preso atto di quanto rappresentato, la Sezione rileva come detta motivazione sia non pienamente coerente con i richiamati parametri normativi nella misura in cui non contiene alcun riferimento ad esigenze di contenimento degli oneri. Non viene neppure fornita alcuna indicazione in merito al compenso riconosciuto agli amministratori.

D'altra parte, esaminando i bilanci della società, risulta un costo per l'Organo amministrativo di importo molto modesto: pari a € 1.844 nell'esercizio 2023 e € 3.771 nell'esercizio 2024, e, secondo quanto indicato nella Nota integrativa, corrispondente ai gettoni di presenza riconosciuti. I predetti importi rientrano pienamente nei limiti

imposti dalla normativa di riferimento (art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012 come richiamato dall'art. 11, c. 6 TUSP) a fronte di emolumenti corrisposti nell'anno 2013 pari a € 38.091. La Sezione richiama gli enti soci, in occasione della delibera assembleare di nomina dell'organo amministrativo, a voler dettagliare l'importo e la natura degli emolumenti riconosciuti agli amministratori, come peraltro previsto anche dall'art. 23 dello Statuto della società, dando altresì atto di eventuali rinunce al compenso.

10.3.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

La società 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 affermando che l'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c. 2 e 14, c. 2, 3, 4, 5 del TUSP non evidenzia alcun indicatore di crisi e non è pertanto richiesta l'attivazione da parte dell'organo amministrativo della società dei provvedimenti di cui all'art. 14, c. 2, 3, 4 TUSP.

Sono stati previsti alcuni degli strumenti integrativi di governo societario di cui all'art. 6, c. 3, per altri viene motivata la mancata adozione (art. 6, c. 5).

10.3.3C) 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia debiti del Comune nei confronti della società pari a complessivi € 460.535,60 e crediti pari a € 21.585,12 e trovano corrispondenza nei dati asseverati comunicati dalla società.

- **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 e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

10.4 HERA S.p.A.

Hera S.p.A. è una società quotata presso la Borsa di Milano, ed è partecipata dal Comune di Forlì sia direttamente che indirettamente (tramite Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. e Unica Reti S.p.A.). La quota di partecipazione diretta è dello 0,0000067% pari a n.100 azioni ordinarie (del valore nominale un euro ciascuna). La quota di partecipazione di Livia Tellus Romagna Holding S.p.A. è dell'1,20559% pari a n.17.957.679 azioni ordinarie, la quota di partecipazione di Unica Reti S.p.A. è dello 0,0001846% pari a n. 2.750 azioni ordinarie.

10.4.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

10.4.1.1 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).

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 che "HERA S.p.A. è una multiutility, è prevalente l'attività di servizi di interesse generale a rilevanza economica. Il Gruppo Hera con un approccio multi-business, gestisce la fornitura di servizi pubblici energetici e ambientali a cittadini e imprese. [...] e le sue controllate operano principalmente nei settori ambientale (gestione e trattamento dei rifiuti), idrico (acquedotto, fognature e depurazione) ed energetico (distribuzione e vendita di energia elettrica, gas e servizi energia), offrendo inoltre servizi per l'illuminazione pubblica, le telecomunicazioni e l'efficienza energetica". Prosegue l'Ente rappresentando che le attività svolte "rientrano nei compiti istituzionali dell'Ente (SII, gas, teleriscaldamento, illuminazione pubblica)". La partecipazione viene pertanto ritenuta coerente con le disposizioni dell'art.4, c.1, e c.2, lett.a).

10.4.1.2 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 simili 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 inoltre, puntualizza il Comune, il risultato di esercizio consente di distribuire un dividendo complessivo pari a 0,14 euro lordi per ogni azione ordinaria in circolazione.

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'art. 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.

10.4.2 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

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

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia debiti del Comune nei confronti della società pari a complessivi € 110.719,14 e crediti pari a € 296.447,42. Alla data della definizione del prospetto, puntualizzano i revisori, la società non aveva trasmesso i dati asseverati rinviando la comunicazione all'approvazione del bilancio.

Dall'esame del questionario sul Rendiconto 2023, inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 19.1), e dagli ulteriori elementi acquisiti in sede istruttoria, risulta però che neppure successivamente la società abbia provveduto.

Circa la mancata comunicazione dei dati asseverati con riferimento a Hera S.p.A., società quotata, la Sezione rileva che l'inadempimento di tale obbligo si pone in palese conflitto con la disciplina di riferimento, al riguardo si rinvia alle considerazioni espresse al punto 7.2.

10.5 Lepida S.c.p.A.

Lepida S.c.p.A. è partecipata direttamente dal Comune di Forlì con una quota dello 0,00143% pari ad una azione ordinaria del valore nominale di € 1.000.

Attualmente la società, che opera in conformità al modello *in house providing*, 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.

10.5.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

Nel piano in esame il Comune sintetizza come di seguito indicato l'attività svolta dalla società. "È lo strumento operativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna per la pianificazione, l'ideazione, la progettazione, lo sviluppo, l'integrazione, il dispiegamento, la configurazione, l'esercizio e la realizzazione delle infrastrutture di TLC, dei servizi di accesso, dei servizi telematici che sfruttano le infrastrutture TLC, per Soci e per Enti collegati alla rete Lepida.

È, inoltre, soggetto competente in materia di ICT, e-Health, standard e sistemi di interoperabilità in Sanità. [...]

Lepida S.c.p.A. è titolare dell'Autorizzazione Ministeriale per l'esercizio delle reti wireless, tra cui anche le reti WiFi".

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.

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.

10.5.2 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)

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia debiti del Comune nei confronti della società pari a complessivi € 23.983,66. Alla data dell'asseverazione del prospetto, puntualizzano i revisori, la società non aveva trasmesso i dati. Dall'esame del questionario sul Rendiconto 2023, inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 19.1) risulta tuttavia che Lepida ha comunicato i dati asseverati con PEC prot. 39643/2024.

10.6 ALEA Ambiente S.p.A.

La società in house ALEA Ambiente S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. la cui quota è pari al 100% del capitale sociale.

10.6.1A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Ai sensi dell'art.4 dello Statuto e come riportato dal Comune nel piano in esame, scopo primario della Società "è quello dell'organizzazione e della gestione dei servizi pubblici di raccolta (anche differenziata), di trasporto nonché di recupero, valorizzazione, intermediazione e commercio dei rifiuti urbani ed assimilabili, nonché, più in generale, la produzione e la fornitura di servizi nel settore ambientale, in via principale, ma non esclusivo, per i Comuni anche indirettamente soci".

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a) TUSP (svolgimento di un servizio di interesse generale).

10.6.1.2 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, la società risulta avere un organico di 153 dipendenti ed un organo amministrativo composto da tre amministratori, come meglio dettagliato in seguito.

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

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre. Al riguardo la Sezione non può non rilevare che potrebbe eventualmente determinarsi una sovrapposizione con HERA per alcune attività.

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 € 35.101.893.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato dell'incidenza del costo del lavoro evidenzia un andamento oscillante, mentre l'incidenza dei costi operativi esterni si incrementa, negli esercizi 2022 e 2023 rispetto ai due precedenti.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	21,58	19,84	19,62	21,36	19,40
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	55,70	49,98	48,81	51,50	62,99

L'Ente puntualizza che "Nel 2023 i territori dell'Emilia-Romagna sono stati colpiti da eventi meteorologici eccezionali, questo ha portato ad un incremento delle operazioni di raccolta, recupero e smaltimento rifiuti, che hanno comportato costi per circa € 6,8 mln. La società ha predisposto opportune attività di rendicontazione finalizzate ad un tempestivo recupero delle somme spese.

Nel corso del 2023, proseguendo la già iniziata attività di riorganizzazione, è stato definito un nuovo organigramma e si è proceduto con le assunzioni di alcune delle figure mancanti. A far data dall'aprile del 2023 si è insediato il nuovo Direttore Generale".

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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.

10.6.2B) Rispetto dei vincoli previsti per le società in house (art. 4, c. 4 e art. 16 TUSP)

La società si intende costituita in conformità al modello *in house providing*, così come delineato dalla disciplina comunitaria e nazionale in materia di servizi pubblici locali (art.1 Statuto)

L'oggetto sociale esclusivo della società è coerente con le previsioni dell'art. 4, c. 4 TUSP.

Lo Statuto (art. 4) prevede che oltre l'80% del fatturato della Società deve essere effettuato nello svolgimento di attività per conto dei Comuni – anche indirettamente – soci; la produzione ulteriore rispetto al predetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società, come prescritto dall'art. 16, c. 3 TUSP. Dall'esame del bilancio non è stata riscontrata l'attestazione circa l'effettivo rispetto della menzionata clausola statutaria.

Per espressa previsione (art. 5 Statuto) non è ammesso l'ingresso di soci privati.

Alea ambiente S.p.A. è soggetta all'attività di direzione e coordinamento del socio unico Livia Tellus Romagna holding S.p.A.

In ordine al rispetto del requisito del controllo analogo congiunto "a cascata" si rinvia alle osservazioni formulate con riferimento alla società controllante.

10.6.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento, selezione, assunzione e stabilizzazione delle risorse umane della società Alea Ambiente S.p.A." approvato dal Consiglio di amministrazione il 13 ottobre 2023.

Nelle premesse si legge che "Detto Regolamento viene adottato ai sensi dell'art. 19, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016. Il Regolamento disciplina e integra la rigorosa applicazione della normativa (comunitaria, nazionale e regionale), legislativa e regolamentare, in materia di reclutamento del personale, sia relativamente alle disposizioni vigenti sia a quelle eventualmente disposte in ogni tempo con esplicito riferimento alla medesima specifica fattispecie societaria, tenendo conto altresì di ogni direttiva in materia che gli enti locali soci [...] riterranno di disporre. A prescindere da ogni eventuale vincolo comunque sancito, la Società persegue l'obiettivo di contenimento delle spese di personale, degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva ed indennitaria, in coerenza con le proprie esigenze organizzative (e quindi compatibilmente alle stesse), scegliendo tra le varie opzioni funzionalmente attivabili quella più coerente rispetto al suindicato obiettivo".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società Alea Ambiente S.p.A. i seguenti obiettivi:

- valorizzazione del rapporto costi/ricavi proseguendo il percorso di sana gestione secondo criteri di economicità ed efficienza già avviato dalla società con particolare riferimento ai seguenti indicatori:

Descrizione	2023	2024	2025
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	<=24	<=24	<=24
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	<=71	<=71	<=71

Per l'esercizio 2023 la società ha conseguito gli obiettivi previsti.

Descrizione	Previsione 2023	Consuntivo 2023
Incidenza costo del lavoro (%)	<=24	19,40
Incidenza costi operativi esterni (%)	<=71	62,99

10.6.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art.19) sono coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata ad un organo monocratico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri.

Attualmente la società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri nominato il 26 luglio 2024, il relativo verbale di assemblea è stato trasmesso alla Sezione come prescritto dall'art. 11, c. 3 TUSP. In ordine alle motivazioni circa l'opzione per l'organo collegiale nel predetto verbale si legge che, dal punto di vista organizzativo, la società ha subito un cambiamento rilevante "nello svolgimento della propria attività con l'avvio del sistema di gestione dei rifiuti urbani attraverso il modello di raccolta domiciliare e di tariffa puntuale capovolgendo le precedenti modalità di gestione". Vengono inoltre riproposte le valutazioni già espresse nelle delibere assembleari 24 maggio 2018 e 12 agosto 2021, ove si evidenziava come la composizione collegiale dell'organo amministrativo consente di attribuire una rappresentanza ai comuni soci, appartenenti ad almeno dodici territori anche nell'ottica di rendere effettivo il controllo analogo congiunto degli enti soci.

Viene inoltre dato atto che la scelta adottata non si traduce in maggiori costi essendo confermato un compenso annuo lordo onnicomprensivo pari a € 16.000 (€ 8.000 per il Presidente, € 4.000 per ciascuno dei due consiglieri).

Essendo la società costituita nel 2017, manca il parametro di riferimento del 2013, il compenso deliberato corrisponde all'80 % dell'emolumento corrisposto nel 2017 pari a € 20.041.

La Sezione sottolinea come l'evoluzione dei compensi corrisposti riportati in bilancio, di seguito rappresentati, appare in diminuzione pur difettando, tuttavia, della chiarezza delle dinamiche corrispondenti, in particolare con riferimento alle annualità 2018 e 2019 che fanno registrare un consistente incremento in rapporto al valore del 2017, superando la soglia prevista dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 richiamato dall'art. 11, c.7 del TUSP.

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
20.041	51.471	37.918	16.000	13.114	16.000	10.700	10.452

10.6.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

La società ha 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 affermando 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 TUSP inducono l'Organo amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia da escludere.

Vengono inoltre indicati gli strumenti integrativi di governo societario adottati (art. 6, c. 3 TUSP), e, per alcuni, le ragioni della mancata adozione (art. 6, c. 5).

10.6.3C) 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 120.716,98 a fronte di un credito della società per le medesime partite contabili pari a € 120.823,63. I revisori puntualizzano che la differenza di € 106,65 è stata già riconciliata. Dal prospetto, che evidenzia la trasmissione da parte della partecipata dei dati asseverati, risulta inoltre un ulteriore credito della società nei confronti dell'Ente pari a 477.581,73 per fatture da emettere a fronte del quale non è stato iscritto un corrispondente debito dell'Ente, i Revisori evidenziano che si tratta di poste relative alla gestione dei rifiuti che verranno verificate dal Comune una volta emesse.

- **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.

10.7 Fiera di Forlì S.r.l.

La società Fiera di Forlì S.r.l. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che possiede una quota pari al 33,33%. La CCIAA della Romagna – Forlì- Cesena e Rimini partecipa con una quota del 29,38% mentre le altre quote sono detenute da privati.

10.7.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Fiera di Forlì S.r.l. ha per oggetto sociale prevalente l'attività fieristica congressuale convegnistica (art. 3 Statuto).

Nel Piano in esame il Comune rappresenta che "la partecipazione oltre ad essere strategica per lo sviluppo economico locale genera externalità positive anche in altri settori contribuendo a promuovere l'immagine del territorio.

Con L.R. n.12 del 25 febbraio 2000, per l'ente locale viene prevista la possibilità di partecipare alla società di gestione. La normativa regionale, art. 7, L.R. Emilia-Romagna 25 febbraio 2000, n. 12, prevede che i soggetti gestori dei centri fieristici possano essere costituiti soltanto in forma di società di capitali, le quali abbiano la proprietà del quartiere fieristico o ne dispongano con titolo giuridicamente valido per un periodo non inferiore a dieci anni e abbiano ad oggetto la gestione del centro fieristico, specificamente dei beni immobili e mobili adibiti a finalità ed usi fieristici, nonché dei servizi essenziali ad esso relativi".

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 7, TUSP.

10.7.1.2 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, la società risulta avere un organico di un dipendente ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 ricorre, il fatturato medio nell'ultimo triennio (2021-2023) risulta pari a € 566.224. Nel piano il Comune riferisce che "il valore della produzione ha subito un importante decremento a seguito della conclusione del contratto con l'AUSL di Forlì per l'area vaccini, il cui ricavo ammonta a soli € 15.000 nel 2023. Anche l'attività fieristica ha subito una riduzione, dovuta principalmente alla situazione emergenziale in seguito all'alluvione che nel mese di maggio ha interessato il territorio comunale. I ricavi per l'attività fieristica sono passati da € 232.000 nel 2022 ad € 188.000 nel 2023".

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 negativi per due degli ultimi cinque esercizi.

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".

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un andamento oscillante nell'arco temporale considerato.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	12,39	18,27	5,52	9,36	3,43
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	55,66	120,55	65,66	90,58	82,68

L'Ente puntualizza che "nel 2023, in seguito alla situazione emergenziale provocata dagli eventi alluvionali che hanno interessato il territorio comunale, è stato ulteriormente sospeso di 2 mesi il pagamento delle rate del leasing dell'impianto fotovoltaico in applicazione del decreto-legge del 01/06/2023 n. 61. Pertanto, in esito a queste modifiche, la scadenza originaria del leasing è stata posticipata di 20 mesi e sarà il 15/05/2027.

Gli spazi della Fiera sono stati occupati dal materiale alluvionato, pertanto, il Comune ha riconosciuto una riduzione del canone annuo di locazione corrispondente al periodo maggio-dicembre 2023".

L'Ente, infine, afferma non esserci necessità di contenimento dei costi di funzionamento in considerazione delle razionalizzazioni attuate negli ultimi anni.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

La fattispecie non si verifica

Dato atto che non risulta rispettato il parametro di cui all'art. 20, c. 2, lett. d) TUSP il Comune rappresenta quanto segue. *"Nel piano di razionalizzazione presentato lo scorso anno erano previste azioni di razionalizzazione, come fusione/aggregazione con altre fiere, in accordo con gli altri soci.*

L'evento straordinario alluvionale ha di fatto focalizzato l'attenzione della società sulle problematiche più di breve periodo, legate alle contingenze e tematiche in corso, procrastinando così il completamento delle valutazioni strategiche di razionalizzazione

della struttura fieristica. Una procedura di cessione avrebbe sortito un effetto gravemente diseconomico, dovendo immettere sul mercato una società in crisi economica per gli effetti dell'alluvione, analogamente la liquidazione della stessa società avrebbe provocato particolari difficoltà sul profilo della gestione e manutenzioni straordinarie in capo agli enti che ne sarebbero risultati titolari, tra cui il Comune.

La situazione emergenziale ha condotto l'Amministrazione a utilizzare in altro modo la struttura destinata agli eventi fieristici, di fatto è stata messa a disposizione delle attività di sostegno della Protezione Civile dal momento che la sede di Forlì-Cesena era stata alluvionata, inoltre è stato anche allestito un punto di accoglienza per gli sfollati.

Rispetto a questa società, la cui attività è strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente per lo sviluppo economico locale, nel corso dell'anno 2025 si procederà in accordo con i soci ad attuare azioni di razionalizzazione, come fusione/aggregazione con altre fiere".

10.7.2 B) Sussistenza del controllo pubblico

Nonostante i due soci pubblici (Comune di Forlì e CCIAA della Romagna) abbiano, complessivamente considerati, una quota superiore al 60% del capitale sociale il Comune, in linea con i precedenti Piani approvati qualifica la società come non soggetta a controllo pubblico. Al riguardo, nel rinviare alle considerazioni formulate al punto 6, si richiamano le deliberazioni della scrivente Sezione adottate sia in sede di esame della revisione straordinaria delle partecipazioni del Comune (del. n.60/2018/VSGO), sia in occasione dell'esame dei provvedimenti di razionalizzazione periodica (del. n. 106/2020/VSGO) ove era stato ribadito l'orientamento circa la sussistenza del controllo pubblico con assoggettabilità alla disciplina del TUSP qualora i soggetti pubblici (cumulativamente considerati) dispongano della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria oppure di voti o rapporti contrattuali tali da configurare un'influenza dominante, a prescindere dalla presenza di forme coordinate di controllo, sempreché non sussista un'influenza dominante del socio privato.

Al di là della circostanza che, almeno *prima facie*, le disposizioni statutarie che prevedono maggioranze qualificate dei due terzi del capitale sociale esclusivamente per le modificazioni dell'atto costitutivo o per operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale (art.14), non risultano sufficienti a configurare in capo ai soci privati un'influenza dominante in grado di indirizzare le decisioni strategiche della società, l'intento di razionalizzazione manifestato dal Comune sembra palesare una univoca volontà di non esercitare in concreto una forma incisiva di gestione, purché tale intento trovi concreta attuazione in tempi coerenti con l'intenzione manifestata.

In merito ai criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19 TUSP), non si rinviene sul sito della società un regolamento per l'assunzione del personale.

Inoltre, nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 e 2024-2026 del Comune di Forlì non risultano assegnati alla società Fiera di Forlì S.r.l. obiettivi ai sensi dell'art. 19, c. 5, TUSP. Viene genericamente disposto quanto segue:

"1. Presidio della redditività e dell'equilibrio finanziario della società, anche in un'ottica di piena sostenibilità della stessa nel medio periodo.

2. In accordo con il Comune di Forlì e con la holding, progettazione ed esecuzione di iniziative finalizzate alla messa in sicurezza della struttura fieristica nel breve periodo, al fine di garantire la piena continuità del servizio fieristico nella salvaguardia delle misure e degli standard di sicurezza previsti dalla normativa vigente".

10.7.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società AMR S.r.l.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 3.637,98 e un credito pari a € 166.733,36. Alla data del Rendiconto, secondo quanto puntualizzato, non era pervenuta alcuna comunicazione dalla partecipata e, dalle verifiche istruttorie svolte risulta che, neppure in una fase successiva, la società abbia provveduto a comunicare i dati asseverati.

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

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite, al riguardo si osserva che la società, partecipata indirettamente, rientra nel perimetro di consolidamento di LTRH S.p.A.

10.8 FMI S.r.l.

FMI S.r.l. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH che possiede una quota del 100% del capitale sociale.

10.8.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

"La società è soggetto dedicato all'attività di gestione di servizi pubblici locali o di interesse generale, con o senza rilevanza economica, afferenti prevalentemente la mobilità e la sosta, e l'esercizio di servizi strumentali afferenti la conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio e del territorio degli enti pubblici soci nell'interesse degli stessi, anche ai fini della tutela ambientale e del risparmio energetico" (art. 3.1 Statuto).

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a) e b) TUSP.

10.8.1.2 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, la società risulta avere un organico di 34 dipendenti ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 6.608.495.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un andamento oscillante seppure con differenziali non particolarmente significativi.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	24,29	25,74	21,58	21,24	22,32
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	53,83	48,45	54,64	55,24	54,54

Il Comune ha riferito che "relativamente al servizio sosta del Comune di Forlì è stata concordata una riduzione del canone previsto, da € 800.000 ad € 450.000, causa riduzione degli incassi della sosta anche per effetto dell'alluvione che si è verificata il 16 maggio 2023. A seguito dell'alluvione l'Amministrazione comunale ha deciso di sospendere la sosta a pagamento fino al 19 giugno 2023, questo ha comportato una riduzione degli incassi e una conseguente riduzione del canone. Sempre a seguito dell'alluvione è stata disattivata la ZTL che è stata riattivata il 17 settembre 23".

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, senza corredare detta rappresentazione con un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e

motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

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

La società si intende costituita in conformità al modello *in house providing*, così come delineato dalla disciplina comunitaria e nazionale (Statuto, art.1).

L'oggetto sociale esclusivo della società è coerente con le previsioni dell'art. 4, c. 4 TUSP.

"La Società è 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 direttamente o tramite la controllante Livia Tellus Romagna Holding S.p.A., o affidatari del servizio pubblico locale, o strumentale, e comunque con le collettività rappresentate dai soci stessi nel relativo territorio di riferimento. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui sopra, che può essere rivolta anche a finalità diverse, e' consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società" (Statuto art. 3.1). Il rispetto delle richiamate disposizioni statutarie è attestato nella Relazione sul governo societario dove l'organo amministrativo ha fatto atto che (negli esercizi 2023 e 2024) oltre il 90 per cento dell'attività di FMI S.r.l. è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni controllanti.

Quale condizione essenziale dell'affidamento *in house providing*, per espressa previsione statutaria (art.5.2) *"tutte le quote di partecipazione devono rimanere in proprietà di enti pubblici. [...] sono considerati enti pubblici anche le società a totale partecipazione - diretta o indiretta - di enti pubblici, il cui capitale sia incedibile per disposizione di legge o di statuto. È da considerarsi inefficace nei confronti della società ogni trasferimento di quote di partecipazione idoneo a far venir meno la totale partecipazione pubblica"*

capitale sociale e, pertanto, l'acquirente non sarà ammesso all'esercizio dei diritti sociali".

FMI S.r.l. è soggetta all'attività di direzione e coordinamento del socio unico Livia Tellus Romagna holding S.p.A.

In ordine al rispetto del requisito del controllo analogo congiunto "a cascata" si rinvia alle osservazioni formulate con riferimento alla società controllata.

10.8.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento del personale" approvato dal Consiglio di amministrazione il 13 ottobre 2023 che, all'art. 1 prevede: "2. Il presente regolamento individua principi, criteri e modalità per il reclutamento del personale, a tempo determinato e indeterminato, a cui FMI intende conformarsi, in ottemperanza alle prescrizioni dettate dal legislatore nazionale e nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità, imparzialità, economicità e pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici. 3. La disciplina prevista dal presente regolamento dà attuazione all'art. 19 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in materia di assunzioni e disciplina le modalità seguite dalla società".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società F.M.I. S.r.l. i seguenti obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento:

1. Valorizzazione del rapporto costi/ricavi proseguendo il percorso di sana gestione secondo criteri di economicità ed efficienza già avviato dalla Società, con particolare riferimento ai seguenti indicatori.

INDICATORI	2023	2024	2025
% Incidenza costi operativi esterni su ricavi	<=60%	<=60%	<=60%
% Incidenza costi del personale su ricavi	<=33%	<=33%	<=33%

Dal piano in esame risulta la realizzazione degli obiettivi:

Descrizione	Previsione 2023	Consuntivo 2023
Incidenza costi operativi esterni sui ricavi (%)	<=60	54,54
Incidenza costi del personale sui ricavi (%)	<=33	22,32

La Sezione non può esimersi dal sottolineare come gli obiettivi non siano particolarmente significativi vista la tendenza delle due grandezze nel quinquennio precedente.

10.8.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art.19) sono coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata ad un amministratore unico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da tre o cinque membri.

Attualmente la società è amministrata da un organo monocratico nominato in data 26 luglio 2024 in carica fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2026.

All'amministratore, secondo quanto indicato nel piano in esame e nella Nota integrativa al bilancio 2023 è stato riconosciuto un compenso pari a € 16.000, analogo compenso risulta corrisposto nell'esercizio 2024.

Dal bilancio non emerge l'importo relativo al 2013, sono indicati soltanto i costi per la revisione legale, analogamente per il 2014, mentre, nel 2015, risulta un compenso di € 9.871. Prendendo a riferimento quest'ultimo emolumento il 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), ovvero, nel caso specifico, nel primo anno in cui è stato sostenuto andando a ritroso, è pari a € 7.896,8, risulta pertanto superato il tetto massimo di spesa previsto dalla norma (per l'importo di 8.130,20 in ciascuna delle due annualità 2023 e 2024).

10.8.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

La società ha 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 affermando che tutti gli indici monitorati sono al di sopra della soglia di criticità e se temporaneamente inferiori sono giustificati da situazioni temporanee o eventi calamitosi e, pertanto esprime un giudizio positivo sulla situazione economica e finanziaria della società.

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).

10.8.3C) 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari complessivamente a € 984.833,62 e un credito pari a € 501.173,18. Dal documento risulta che la società aveva trasmesso i dati asseverati e non emergono disallineamenti rispetto alle risultanze contabili del Comune.

- **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 d'esercizio non ripianate.

10.9 Forlifarma S.p.A.

Forlifarma S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH che possiede una quota del 100% del capitale sociale.

10.9.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

La società svolge l'attività di gestione delle farmacie di cui sono titolari gli enti soci (art. 4.1 Statuto).

Nel Piano in esame il Comune puntualizza quanto segue.

"La Società ha per oggetto le seguenti attività inerenti alla distribuzione di farmaci e a prestazione di servizi:

- *esercizio diretto delle farmacie comunali site nel Comune di Forlì;*
- *educazione sanitaria nei confronti dei cittadini, con particolare riferimento all'impiego del farmaco;*
- *prestazione di servizi socio-assistenziali ad essa affidati dall'Amministrazione Comunale (distribuzione farmaci costosi, convenzioni con case di riposo per anziani, vendita di prodotti per l'infanzia a prezzi scontati, campagne di screening a carattere di prevenzione, quali, ad esempio, la campagna per la prevenzione del tumore del retto);*

- Centro unico prenotazioni per conto dell'AUSL di Forlì.

Complessivamente le farmacie gestite sono nove". Nel 2024 è stato approvato l'affidamento alla società di due nuove farmacie.

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).

10.9.1.2 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, la società risulta avere un organico di 69 dipendenti ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 16.262.851,67.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un andamento in diminuzione nell'arco temporale considerato ma senza rilevanti variazioni.

Descrizione	media triennio 21/23	media triennio 20-22	media triennio 19-21
Incidenza costi della produzione sul valore della produzione Costi della produzione (B)/valore della produzione (A) (%)	94,32	95,55	96,75
Incidenza costi della produzione (al netto di ammort. e accanton.) sul valore della produzione costi della produzione (B-ammort. e accanton.)/valore della produzione (%)	91,07	91,99	93,15

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, senza corredare detta rappresentazione con un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche, ma fornendo solo alcune informazioni frammentate.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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.

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

La società si intende costituita in conformità al modello *in house providing*, così come delineato dalla disciplina comunitaria e nazionale (Statuto, art.1).

L'oggetto sociale esclusivo della società è coerente con le previsioni dell'art. 4, c. 4 TUSP. La società svolge la propria attività *"per oltre l'80% del fatturato di competenza di ogni anno fiscale nei territori degli enti soci. È ammessa l'attività in altri territori, fino al 20%, solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività della società"* (Statuto art. 4.3). Nella Relazione sul governo societario (relativa agli esercizi 2023 e 2024) l'organo amministrativo attesta che il 100% dell'attività di Forlifarma S.p.A. è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni controllanti.

Quale condizione essenziale dell'affidamento *in house providing*, per espressa previsione statutaria (art.9) restano privi di effetto nei confronti della società gli atti di disposizione che abbiano determinato la riduzione della complessiva partecipazione pubblica al di sotto del 100% del capitale sociale.

Forlifarma S.p.A. è soggetta all'attività di direzione e coordinamento del socio unico Livia Tellus Romagna holding S.p.A.

In ordine al rispetto del requisito del controllo analogo congiunto "a cascata" si rinvia alle osservazioni formulate con riferimento alla società controllata.

10.9.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi" che, secondo quanto indicato nella premessa, disciplina "le modalità per il reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi in conformità alle previsioni dell'art. 18, Legge 21 agosto 2008, n. 133, nel rispetto dei principi di cui all'art. 35, c. 3, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e delle previsioni di cui alla Circolare Confservizi del 19 settembre 2008, n. prot. 324/08/AL/CS/gg".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società Forlifarma S.p.A. i seguenti obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento:

1. Valorizzazione del rapporto costi/ricavi proseguendo il percorso di sana gestione secondo criteri di economicità ed efficienza già avviato dalla Società, con particolare riferimento ai seguenti indicatori

INDICATORI	2023	2024	2025
% Incidenza costi operativi esterni su ricavi	<=11%	<=11%	<=11%
% Incremento del fatturato	<=2,5%	<=2,5%	<=2,5%

I valori a consuntivo indicano che il primo dei due target non è stato raggiunto, seppure con un differenziale minimo, come di seguito rappresentato.

Descrizione	Previsione 2023	Consuntivo 2023
Incidenza costi operativi esterni sui ricavi (%)	<=11	11,38
Incremento del fatturato (%)	>=2,5	2,58

10.9.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art. 19) sono coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata, di norma, ad un amministratore unico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da tre o cinque membri.

Attualmente la società è amministrata da un organo monocratico nominato in data 4 ottobre 2024 fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2026.

All'amministratore, secondo quanto indicato nel piano in esame e nella Nota integrativa al bilancio 2023 è stato corrisposto un compenso pari a € 26.599, analogo compenso risulta corrisposto nell'esercizio 2024. Per quanto riguarda il rispetto del parametro di legge, l'80% del compenso 2013 (€ 32.000) è pari a € 25.600 quindi inferiore, seppure per un importo minimo, a quello effettivamente riconosciuto. Ne deriva, pertanto, 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.). Occorre in ogni caso considerare che il dato contabile del costo sostenuto per gli amministratori, riportato in Nota integrativa, potrebbe risentire di qualche anomalia nella definizione della composizione del compenso corrisposto, rilevante al fine della verifica del rispetto dei limiti stabiliti dalla disciplina di riferimento. La Sezione pertanto invita l'Ente a svolgere le opportune verifiche.

10.9.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

La società ha 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 affermando 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 D. Lgs. n. 175/2016 inducono l'organo amministrativo 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).

10.9.3C) 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 1.992,82 e un credito pari a € 495.854,78. Dal documento risulta che, alla data del Rendiconto, la società aveva trasmesso i dati asseverati e non emergono disallineamenti rispetto alle risultanze contabili del Comune.

- **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.

10.10 Romagna Acque-Società delle fonti S.p.A.

Romagna Acque-Società delle fonti S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che possiede una quota pari al 16,068% del capitale sociale e tramite Unica Reti S.p.A. che possiede una quota pari allo 0,3637% del capitale sociale (pari complessivamente a € 1.000.000).

10.10.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

10.10.1.1 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).

10.10.1.2 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, la società risulta avere un organico di 159 dipendenti ed un organo amministrativo collegiale formato da cinque componenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 60.705.194,33.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un andamento oscillante nell'arco temporale considerato, nell'esercizio 2023, rispetto al precedente, aumenta l'incidenza del costo del lavoro mentre diminuisce l'incidenza dei costi operativi esterni.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	14,65	15,27	15,14	13,21	15,12
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	33,68	31,00	29,24	40,36	33,44

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, senza corredare detta rappresentazione con un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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.

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

La società opera in conformità al modello *in house providing*, stabilito dall'ordinamento interno e comunitario (art.1, Statuto).

L'oggetto sociale esclusivo della società è coerente con le previsioni dell'art.4, c.4 TUSP. 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 province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini"* (art. 3.3, Statuto). Nella Relazione sulla gestione relativa all'esercizio 2023 l'organo amministrativo attesta che *"oltre il 90% dell'attività svolta dalla Società è relativa ad attività regolamentate da ATERSIR; le restanti attività che concorrono a determinare il Valore della Produzione sono relative principalmente a servizi di telefonia-telecomunicazioni e vendita di energia elettrica, trattasi di attività che attraverso la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale della società consentono di determinare "economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale"*. Analoga attestazione viene fornita nella relazione sulla gestione 2024.

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. Il Comune puntualizza 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 del TUEL"*.

Si richiamano al riguardo anche le specifiche disposizioni statutarie in particolare l'art.26:" i soci esercitano sulla Società, congiuntamente tra loro, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ed esercitano un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società, nelle seguenti forme e modalità:

- a) mediante le maggioranze qualificate previste nel presente statuto per l'assemblea ordinaria dei soci dall'art. 13 4° comma;
- b) mediante le autorizzazioni dell'Assemblea ordinaria dei soci al compimento di atti di competenza dell'Organo Amministrativo previste nel presente statuto all'art. 20;
- c) mediante la convenzione di diritto pubblico stipulata tra gli enti locali soci ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 avente ad oggetto la disciplina dell'esercizio congiunto del controllo analogo sulla società. In particolare, vengono disciplinate nella stessa Convenzione, le modalità di coordinamento dei soci ai fini della formulazione di indirizzi sulla gestione dell'impresa, di informazione, consultazione e discussione fra i soci e tra la Società ed i soci, e di controllo dei soci sulla Società, dell'andamento generale dell'amministrazione della Società stessa, della disamina preventiva e di formulazione di pareri preliminari sulle deliberazioni, sugli atti e sugli argomenti di competenza dell'Assemblea generale dei soci, nonché della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi risultanti dagli atti programmatici approvati o autorizzati dall'Assemblea medesima;
- d) mediante l'esame della relazione semestrale di cui all'articolo 18, 2° comma".

10.10.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19 TUSP)

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 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società Romagna Acque S.p.A. i seguenti obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento:

7. Obiettivo sul complesso delle spese di funzionamento

Metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI-3. Costi efficientabili: riduzione del gap tra costi riconosciuti e costi consuntivati. Definizione di un piano strategico.

AZIONI	2023
Piano di efficientamento delle spese contabili con natura di rappresentanza e liberalità. Rispetto al costo consuntivato nel 2020 (1.312,2 K€)	Efficientamento del 25% -984,2 K€

Con riferimento all'esercizio 2023, il Comune riferisce che l'obiettivo non è stato raggiunto *"poiché a seguito delle calamità naturali che hanno interessato il territorio (alluvioni del maggio scorso) sono state erogate liberalità per € 200.000 a favore delle province di Forlì/Cesena e Ravenna. L'importo delle spese in oggetto è stato di € 1.095.712 e i costi consuntivati sono stati superiori all'obiettivo di € 111.712"*.

10.10.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art.16) prevedono 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". Al riguardo la Sezione si è più volte espressa rilevando la non conformità delle predette clausole statutarie alle disposizioni di cui all'art.11, c.2 e 3 TUSP (*ex multis* del. n. 106/2020/VSGO, n. 132/2024/VSG).

Attualmente la società è amministrata da un organo collegiale, il C.d.A. in carica nel triennio 2025-2027 è stato nominato dall'assemblea dei soci del 9 luglio 2025, e il relativo verbale è stato trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 11, c. 3 TUSP.

La motivazione alla base delle valutazioni dell'assemblea dei soci di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. in relazione alla nomina di un Consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico, è da rinvenirsi nelle seguenti circostanze:

- risponde ad una necessaria ed ampia condivisione delle scelte gestionali che derivano dal confronto di più componenti dell'Organo amministrativo gestionale;
- consente alla Società di disporre di un assetto organizzativo adeguato alla complessità ed alla diversificazione delle attività svolte;
- risulta maggiormente coerente rispetto all'alternativa dell'Organo monocratico con modalità di funzionamento societario, formalizzate e strutturate grazie ad un modello organizzativo che può garantire maggiore effettività al presidio e controllo sull'attività aziendale da parte dei vari organi;
- non incide in maniera rilevante sui costi della Società a fronte dell'ingente dimensione dell'attività svolta dalla stessa e dai connessi ricavi da essa conseguiti.

In ordine agli emolumenti l'assemblea ha determinato di attribuire un compenso annuo di € 46.000 al Presidente del Consiglio di amministrazione e un compenso di € 12.000

a ciascuno dei consiglieri, per un totale di € 106.000, oltre al rimborso delle spese sostenute per l'espletamento dell'incarico. Preso atto del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, come risultante dal bilancio della società pari a € 180.156, si riscontra, con riferimento al costo annuale previsto, il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 di cui all'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 richiamato dall'art. 11, c.7 del TUSP.

Si riscontra il rispetto del predetto parametro anche con riferimento al compenso effettivamente corrisposto come risultante dai bilanci della società nell'anno 2023 (€ 107.342) e nell'anno 2024 (€ 111.274).

10.10.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

La società ha 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 non rilevando particolari criticità. La relazione specifica gli strumenti integrativi di governo societario adottati (art.6, c.3 TUSP).

10.10.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un credito del Comune nei confronti della società pari a € 33.551,15. Dal documento risulta che, alla data del Rendiconto, la società aveva trasmesso i dati asseverati e non emergono disallineamenti rispetto alle risultanze contabili del Comune.

- **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.

10.11 Plurima S.p.A.

Plurima S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune per il tramite di Romagna acque S.p.A. che detiene una quota del 32,28%. L'altro socio pubblico è il Consorzio di bonifica di secondo grado per il Canale Emiliano Romagnolo (CER) che detiene il 67,72% del capitale. La società è soggetta all'attività di direzione e coordinamento del Consorzio di bonifica suddetto.

10.11.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel Piano in esame l'Ente riferisce che la società è stata costituita "sulla base ed in forza di specifica disposizione legislativa riguardante gli schemi idrici plurimi, art. 13 c. 4 D.L. n. 138/2002 (c.d. "Decreto omnibus"), al fine di realizzare le opere di derivazione necessarie per la distribuzione ad uso plurimo delle acque.

Il CER come previsto dalla legge istitutiva, essendo il soggetto pubblico beneficiario dei finanziamenti previsti dal D.L. n. 138/2002, è stato legittimato a costituire Plurima S.p.A., mantenendone la maggioranza incedibile, per la promozione, gestione e realizzazione di infrastrutture e sistemi per la derivazione, adduzione e distribuzione di acque ad usi plurimi, al fine di soddisfare congiuntamente, con risorse alternative e/o complementari alle acque sotterranee locali, la domanda attuale e futura dell'agricoltura, dell'industria, del turismo, nonché quella dei distributori per usi civili".

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.

10.11.1.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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, tuttavia, che (per espressa previsione statutaria) gli amministratori non percepiscono compensi.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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.

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 afferma il rispetto del parametro rappresentando che la società opera senza personale dipendente, in collaborazione con i soci, e gestita dagli amministratori che non percepiscono compensi.

Da verifiche sul bilancio di esercizio i costi per servizi (al 31 dicembre 2023) sono relativi per la quota più consistente, pari a € 185.000, a servizi forniti dal Consorzio di bonifica della Romagna "connessi al servizio di vettoriamento reso a Romagna Acque S.p.A.". A questi si aggiungono € 21.833 per compensi corrisposti al Collegio sindacale e al Revisore legale dei conti

Di poco superiori a € 400 sono i rimborsi spese e oneri previdenziali corrisposti ai componenti del Consiglio di amministrazione.

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

10.11.2 B) La sussistenza del controllo pubblico

Plurima S.p.A. è soggetta all'attività di direzione e controllo del Consorzio di bonifica di secondo grado per il Canale Emiliano Romagnolo (CER), socio di maggioranza. Come previsto dall'art.13, c.4 del D.L. n. 138/2002, espressamente richiamato dallo Statuto societario (art.5), i soggetti titolari del finanziamento pubblico di cui all'articolo 141, c. 1, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, possono gestire tali schemi idrici tramite società di cui mantengano la maggioranza incedibile.

10.11.2.1 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art.17) sono coerenti con la disciplina dell'art.11, c.3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata ad un organo monocratico o ad un organo collegiale composto da tre o cinque membri e che agli amministratori non sarà riconosciuto alcun compenso, ma unicamente il rimborso delle spese sostenute per ragioni di Ufficio (art.19).

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.

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 parte 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, comma 4, del D.Lgs. n. 175/2016, 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.

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

La società non risulta aver adottato la relazione sul governo societario, "dalla nota informativa allegata al bilancio di esercizio 2021 si evince che nel 2019 la società si è dotata di un "Regolamento per prevenire la crisi d'impresa ex D.Lgs. n. 14/2019, cd "Codice delle crisi d'impresa" e che il Regolamento, oltre a evidenziare come l'assetto organizzativo è strutturato per presidiare e garantire la verifica "della continuità aziendale", in attuazione di quanto previsto dal suddetto contesto normativo prevede uno specifico sistema di allerta finalizzato a verificare l'esistenza di un patrimonio attivo dell'impresa (ex art. 2086 cc novellato), monitorare i flussi di cassa prospettici e il peso dei debiti (ex art. 2086 cc novellato), monitorare degli indici di valutazione della crisi:

set di indicatori da individuarsi a cura dei dottori commercialisti (ex art.13 Codice della Crisi d'impresa)" (cfr del. 131/2024/VSGO). La Sezione non ha rinvenuto (nella sezione del sito istituzionale di Romagna acque S.p.A. dedicata a Plurima S.p.A.), analoga informativa in relazione agli esercizi successivi.

10.11.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, non include la società Plurima S.p.A.

- **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.

10.12 Acqua ingegneria S.r.l.

Acqua ingegneria S.r.l. è partecipata indirettamente dal Comune per il tramite di Romagna acque S.p.A. che detiene una quota del 46%. Gli altri soci pubblici sono Autorità portuale di Ravenna con una quota del 31% e Ravenna Holding S.p.A. con una quota del 23%.

10.12.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel Piano in esame il Comune riferisce che "La società è stata costituita con effetto dal 4.1.2021, tramite lo scorporo di un ramo d'azienda della società Sapir Engineering [...] ha come oggetto sociale servizi di progettazione di ingegneria integrata, con lo scopo di

operare a servizio dei soci pubblici, per lo sviluppo di attività progettuali e di natura tecnica, principalmente nei settori idrico e portuale.

L'obiettivo strategico della società è di aumentare la capacità d'investimento pubblica dei soci relativamente a servizi pubblici di interesse generale a rilevanza economica, e la realizzazione di opere pubbliche necessarie allo sviluppo delle attività industriali e civili nell'area di riferimento".

Evidenzia inoltre l'Ente che "Nello studio denominato "Società servizi di ingegneria in house – mission e governance di Acqua Ingegneria srl" presentato ai fini della costituzione della società, sono presenti, tra l'altro, le analisi art.5 D.Lgs.175/2016 e considerato che il 2022 è il primo anno di esercizio operativo completo di attività, si prevede il mantenimento della partecipazione senza interventi di razionalizzazione, in quanto la società è stata costituita e svolge attività strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali degli enti soci, a supporto e integrazione delle strutture deputate delle società proprietarie, per lo sviluppo di attività progettuali e di natura tecnica, principalmente nei settori idrico e portuale. Obiettivo fondamentale e strategico per i soci è che tali attività possano aumentare la capacità di investimento pubblica relativamente a servizi pubblici di interesse generale e la realizzazione di opere pubbliche necessarie allo sviluppo dei territori.

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett. d (autoproduzione di beni o servizi strumentali agli enti pubblici partecipanti) TUSP.

10.12.1.2 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, la società risulta avere un organico di 15 dipendenti ed un organo amministrativo monocratico.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 società rientra nella casistica di cui sopra avendo conseguito nel triennio 2021-2023 un fatturato medio di € 609.112,33. Al riguardo il Comune evidenzia che "Il 2022 rappresenta il primo esercizio operativo completo della società. Per il prossimo esercizio

(e per quelli futuri) il carico di lavoro è previsto superiore all'esercizio chiuso. I lavori che verranno assegnati segnano un forte incremento delle attività di Direzione Lavori e Collaudi tale da portare il valore di queste attività al pari di quelle di progettazione". Prosegue rappresentando che "nei 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".

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, nell'esercizio di costituzione (2021) e nei due successivi la società ha conseguito risultati positivi.

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".

Per quanto riguarda specificamente i costi, viene riportato l'andamento nel triennio dei costi per servizi e del costo del personale, voci B7 e B9 del conto economico, come rappresentato nel seguente prospetto.

Anno	Costi della produzione lett. B) conto economico	di cui costi per servizi voce B/ conto economico	di cui costo personale voce B9 conto economico
2023	1.845.556	786.007	855.983
2022	1.448.701	512.189	748.940
2021	866.851	358.416	399.995

L'Ente puntualizza che "il 2022 rappresenta il primo esercizio operativo della società. Per il prossimo esercizio (e per quelli futuri) il carico di lavoro è previsto superiore all'esercizio chiuso. I lavori che verranno assegnati segnano un forte incremento delle attività di Direzione Lavori e Collaudi tale da portare il valore di queste attività al pari di quelle di progettazione. [...]"

Per lo svolgimento delle proprie attività si avvale di una struttura tecnica (ancora in fase di completamento al 31/12/2023) che consente di svolgere direttamente gran parte delle attività tecniche di scopo e di coordinare le prestazioni professionali acquisite sul mercato per sopperire alle eventuali mancanze di competenze specialistiche o per picchi di attività".

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.

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

La società opera in conformità al modello *in house providing* (art.1, Statuto).

L'oggetto sociale esclusivo della società è coerente con le previsioni dell'art.4, c.4 TUSP.

La società *"è vincolata a realizzare la parte prevalente delle proprie attività, in misura superiore all'80% (ottanta per cento), in base alle norme tempo per tempo vigenti, con i 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 province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini. Per "soci indiretti" si intendono gli enti pubblici locali che partecipano al capitale sociale dei soci della società"* (art. 3.2, Statuto). Nell'ambito della Relazione sul governo societario 2023 e 2024 l'organo amministrativo attesta il rispetto delle predette previsioni statutarie.

In ordine al requisito del controllo analogo congiunto emerge dalla documentazione in atti che i soci in data 30 novembre 2020 hanno sottoscritto un patto Parasociale ex art. 16, c. 2, lett. c TUSP per disciplinare "l'esercizio congiunto e coordinato del loro potere di direzione, di coordinamento, supervisione e di controllo sulla Società per garantire la piena attuazione del controllo congiunto, analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa comunitaria ed interna in materia di in house providing. Al fine di esercitare un controllo congiunto analogo a quello esercitato sui propri servizi, i Soci hanno istituito un apposito Organismo di controllo denominato Coordinamento dei Soci. Il Coordinamento è sede sia di controllo dei soci sulla Società, sia di informazione consultazione e discussione fra i soci stessi nonché tra loro e la Società".

10.12.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento di personale" approvato da ultimo, con determina dell'Amministratore unico del 12 maggio 2025, che, nella premessa prevede: "4. Il presente Regolamento disciplina e integra la rigorosa applicazione della normativa (comunitaria, nazionale e regionale), legislativa e regolamentare, in materia di reclutamento del personale, sia in riferimento alle disposizioni vigenti sia a quelle eventualmente disposte in ogni tempo con esplicito riferimento alla medesima specifica fattispecie societaria, tenendo conto altresì di ogni direttiva in materia che gli enti locali soci di Acqua Ingegneria Srl riterranno di disporre".

In merito agli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento sul sito istituzionale della società è pubblicato il seguente prospetto:

Obiettivi	Indicatori	Risultati attesi 2023	Risultati attesi 2024	Risultati attesi 2025
Garantire l'andamento economico previsto nei budget previsionali per il prossimo triennio per la realizzazione delle commesse, mantenendo elevato lo standard delle prestazioni	Margine di contribuzione	>=€ 600.000	>=€ 600.000	>=€ 600.000
	Utile netto	>= € 1.000	>= € 1.000	>= € 1.000
	ROE	0,10%	0,10%	0,10%

Nella relazione sulla gestione al bilancio 2023 si dà atto del raggiungimento dei predetti obiettivi.

Obiettivi	Indicatori	Obiettivo 2023	Risultato 2023
Garantire l'andamento economico previsto nei budget previsionali per il prossimo triennio per la realizzazione delle commesse, mantenendo elevato lo standard delle prestazioni	Margine di contribuzione	>=€ 600.000	€ 859.103
	Utile netto	>= € 1.000	€ 30.850
	ROE	0,10%	19,57%

10.12.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie sull'Organo amministrativo (art. 16) non sono pienamente allineate alla disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata, di norma, ad un organo monocratico o, con delibera motivata con riguardo a

specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da tre membri. Non viene contemplata la configurazione con cinque componenti di fatto adottando una previsione più restrittiva di quella prevista dalla norma.

Attualmente l'amministrazione della società è affidata ad un amministratore unico nominato il 4 luglio 2024. L'amministratore svolge il proprio incarico a titolo gratuito e percepisce unicamente il rimborso delle spese sostenute in ragione del proprio mandato comprensive degli oneri assicurativi. Come puntualizzato nella Nota integrativa al bilancio il costo complessivamente sostenuto risulta pari a € 1.696 per l'anno 2023 e € 1.586 per l'anno 2024.

10.12.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

Acqua ingegneria 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 T.U.S.P. inducono l'amministratore unico a ritenere in base alle informazioni disponibili, che sia perdurante una situazione di equilibrio gestionale e 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).

10.12.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, non include la società Acqua ingegneria S.r.l.

- **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.

10.13 Porto intermodale Ravenna - Sapir S.p.A.

Sapir S.p.A. è una società a capitale misto pubblico-privato partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che detiene una quota dello 0,175%.

Nel seguente prospetto viene rappresentata la composizione della compagine sociale che vede una partecipazione pubblica maggioritaria complessivamente superiore al 52% del capitale sociale.

Soci	N.ro azioni	Valore nominale	Quota partecipazione
Provincia di Forlì-Cesena	20.608	10.716,16	0,083%
CCIAA della Romagna Forlì-Cesena e Rimini	42.248	21.968,96	0,170%
CCIAA Modena	89.722	46.655,44	0,361%
CCIAA Piacenza	11.174	5.810,48	0,045%
Livia Tellus Romagna holding S.p.A.	43.562	22.652,24	0,175%
Ravenna holding S.p.A.	7.313.291	3.802.911,32	29,452%
Regione Emilia-Romagna	2.596.291	1.350.071,32	10,456%
CCIAA Ferrara	2.875.152	1.495.079,04	11,579%
CCIAA dell'Emilia	62.248	32.368,96	0,251%
Comune di Ravenna	100	52,00	0,00040%
Totale soci pubblici	13.054.396	6.788.285,92	52,573%
Totale Soci privati e azioni proprie	11.776.604	6.123.834,08	47,427%
Totale	24.831.000	12.912.120,00	100%

Fonte: Registro imprese - visura al 14 ottobre 2025

10.13.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel piano in esame il Comune valuta la propria partecipazione nella società "strategica per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente relativamente alle politiche di sviluppo economico del territorio, in quanto la società gestisce le operazioni di uno dei porti mercantili più importanti del mare Adriatico e sbocco naturale del territorio forlivese".

Ritiene pertanto detta partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a TUSP (svolgimento di un servizio di interesse generale).

La Sezione rileva che quanto rappresentato dal Comune potrebbe sembrare *prima facie* non pertinente alle finalità istituzionali dell'Ente locale: purtuttavia la esplicita previsione del D. Lgs. n. 267/2000 affida alla precisa responsabilità dell'Ente, in quanto portatore di interessi generali (Corte cost. sentenza n. 60/2023 e sentenza n. 175/2024) la ascrivibilità delle attività portuali come oggetto di una partecipazione societaria.

In merito al vincolo di scopo si rinvia alle ulteriori considerazioni svolte al punto 9.13.3.

10.13.1.2 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, la società risulta avere un organico di 120 dipendenti ed un organo amministrativo composto da 9 amministratori, come meglio dettagliato in seguito.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 39.605.336,33.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione, come rappresentato nel seguente prospetto.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	14,94	18,26	17,23	17,19	15,10
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	52,48	46,26	48,87	52,81	41,45

Nella medesima scheda vengono inoltre alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, senza corredare detta rappresentazione con un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche, (fra l'altro in presenza di alcuni risultati, quali quelli relativi alla situazione di liquidità e della solidità patrimoniale, che evidenziano un andamento in peggioramento nel periodo 2019-2023).

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione. Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

10.13.2 B) La sussistenza in capo alla società del controllo pubblico congiunto e la legittima detenzione della partecipazione

Sapir S.p.A. è stata a più riprese oggetto di analisi da parte della scrivente Sezione in occasione della verifica dei piani di revisione straordinaria e periodica adottati dagli enti

pubblici soci, incluso lo stesso Comune di Forlì, (*ex multis* del. n. 60/2018/VSGO; del. n. 106/2020/VSGO; 9/2021/VSGO) con particolare riferimento all'asserita insussistenza di una situazione di controllo pubblico sulla società, pur in presenza di capitale pubblico maggioritario; posizione confermata dal Comune di Forlì anche nel piano in esame, pur non svolgendo un'analisi specifica al riguardo.

Nei piani di revisione periodica 2018 e 2019 il Comune aveva affermato che *"SAPIR è partecipata da diversi soggetti pubblici, ma nessuno di questi possiede singolarmente la maggioranza del capitale della società o è titolare di una situazione prevista dall'art. 2359 codice civile (influenza dominante). I numerosi soci pubblici, pur avendo complessivamente una quota superiore al 50% non hanno alcun vincolo di operare in senso congiunto"*.

L'Ente affermava, comunque, che *"considerando in ogni caso la rilevante partecipazione pubblica, anche alla luce delle indicazioni della Corte dei conti, si è posto l'obiettivo di valorizzazione della stessa. Tale valorizzazione potrà avvenire anche a prescindere dalla (non praticabile) formalizzazione di patti finalizzati all'esercizio di un controllo congiunto tra soci pubblici, e in presenza, come nel caso di specie, di patti di natura parasociale che non configurino tuttavia un controllo congiunto (allargati peraltro anche ad azionisti privati nel caso di Sapir). È stata predisposta una modifica statutaria, su impulso in particolare dei soci pubblici, che coglie in via di autolimitazione alcuni elementi del citato Tusp, rendendo più trasparente ed ispirato a principi di efficienza lo statuto e, confermando inevitabilmente gli assetti peculiari della Società, consentirà una evoluzione anche della governance. Verranno quindi portate per l'approvazione assembleare alcune modifiche statutarie con particolare riferimento alle maggioranze qualificate per operazioni di carattere straordinario come acquisto e vendita di assett immobiliari, e per la nomina degli amministratori. Inoltre, sono stati previsti in statuto indicatori che rendono trasparenti e verificabili da tutti i soci i comportamenti societari sul piano di sviluppo pluriennale della società, della responsabilità sociale e dei rischi societari di crisi"*.

L'assemblea straordinaria dei soci del 14 maggio 2019 ha approvato le predette modifiche statutarie. Il nuovo statuto (art. 20) prevede che l'organo amministrativo sia composto da nove membri salvo la possibilità per l'assemblea (con quorum deliberativo pari ai due terzi del capitale sociale), di stabilire un numero diverso in ogni caso non superiore a nove e non inferiore a tre.

Anche per la nomina degli amministratori, esclusi i tre nominati ai sensi dell'art. 2449 c.c. (uno per ciascuno dal Comune di Ravenna, dalla Camera di commercio di Ravenna e dalla Regione Emilia-Romagna), è richiesto il voto favorevole dei soci che rappresentino almeno i due terzi del capitale sociale. È altresì elevato a due terzi il

quorum deliberativo dell'organo amministrativo per le decisioni relative alla cessione o all'acquisto di immobili rendendo di fatto imprescindibile per l'assunzione delle menzionate deliberazioni, il voto favorevole di almeno una parte dei soci privati.

La Sezione al riguardo osserva che lo strumento societario viene piegato a finalità eccentriche rispetto agli scopi cui deve adempiere secondo il TUSP la società mista, che diviene in tal modo ostaggio di maggioranze precostituite su base statutaria.

Al riguardo, preso atto delle caratteristiche assunte dalla *governance* per effetto della revisione statutaria operata dai soci, la Sezione conferma le valutazioni già espresse con deliberazione n. 9/2021/VSGO nel ritenere che Porto intermodale Ravenna - Sapir S.p.A. non integri la fattispecie delle società a controllo pubblico.

In merito si rinvia alle considerazioni espresse al punto 6 e, in particolare, al principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 che prevede una specifica eccezione alla presunzione di controllo congiunto per le società a capitale pubblico maggioritario in presenza, come nella società in esame, di apposite clausole (statutarie o contrattuali) comportanti "un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".

Tutto ciò premesso, in linea con la precedente deliberazione n. 106/2020/VSGO, la Sezione richiama l'Ente a "riconsiderare attentamente il mantenimento di una partecipazione marginale e priva di controllo pubblico che non garantisce adeguatamente il raggiungimento delle finalità istituzionali come prescritto dall'art. 4, comma 1, del Tusp.

In tali casi, infatti, la particolare modestia della partecipazione al capitale si riflette in una debolezza in sede assembleare. Ciò avviene in modo difficilmente rimediabile nei casi in cui, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali, non siano stati previsti strumenti negoziali – ad es., patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque esercitare la loro azione collettiva e, in definitiva, assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata".

10.13.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art. 11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia l'inesistenza di rapporti creditorî e debitori fra l'Ente e la società, non risulta acquisita l'asseverazione da parte dell'organo di revisione della partecipata.

- **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.

10.14 Start Romagna S.p.A.

Start Romagna S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che detiene una quota del 17,45%.

Nel seguente prospetto viene rappresentata la composizione della compagine sociale

Soci	N.ro azioni	Valore nominale	Quota partecipazione
Ravenna holding S.p.A.	7.106.874	7.106.874,00	24,5065%
Rimini holding S.p.A.	6.373.467	6.373.467	21,9775%
Livia Tellus Romagna holding S.p.A.	5.060.137	5.060.137,00	17,4487%
Comune di Cesena	4.521.090	4.521.090	15,5900%
Tper S.p.A.	4.035.043	4.035.043,00	13,9139%
Provincia di Rimini	721.475	721.475,00	2,4878%
Provincia di Forlì-Cesena	490.660	490.660,00	1,6919%
Altri comuni	691.254	691.254	2,3836%
Totale	29.000.000	29.000.000	100%

10.14.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel piano in esame il Comune riferisce che "Start Romagna è la società di gestione del trasporto pubblico locale (TPL) dell'area romagnola, nei tre bacini di Rimini, Forlì-Cesena

e Ravenna, nella quale, nel corso di un processo conclusosi nel gennaio 2012, sono confluite le tre preesistenti Aziende storiche di gestione del trasporto della Romagna. Il Comune valuta, 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.

10.14.1.2 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, la società risulta avere un organico di 965 dipendenti ed un organo amministrativo composto da 5 membri.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 82.952.319,00.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un andamento oscillante nel periodo.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	47,45	46,23	43,42	41,94	43,40
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	25,51	27,90	32,14	31,59	28,83

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, tuttavia, detta rappresentazione non è corredata da un'analisi puntuale dei valori ottenuti in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche (fra l'altro in presenza di alcuni risultati, quali quelli relativi alla situazione di liquidità e della solidità patrimoniale, che evidenziano un andamento in peggioramento nel periodo 2019-2023).

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione. Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

10.14.2 B) La sussistenza in capo alla società del controllo pubblico congiunto

Nel Piano in esame, come nei precedenti, e in linea con la posizione espressa anche dagli altri enti soci, il Comune ritiene non sussistere, con riferimento a Start Romagna S.p.A. una situazione di controllo pubblico (congiunto).

Ciononostante gli stessi enti soci hanno sottoscritto nel 2019 un patto di consultazione ove si legge che, pur a fronte della non riconducibilità di Start tra le società a controllo pubblico le parti ritengono opportuno valorizzare le rispettive partecipazioni societarie detenute in Start Romagna S.p.A., tramite il "confronto preventivo, non vincolante, fra esse, in relazione alle decisioni più importanti da assumere in seno all'assemblea della

società, confermando modalità strutturate di confronto e collaborazione nel rispetto delle proprie autonome posizioni”.

Il Comune di Forlì, in occasione dell'esame dei Piani di revisione periodica riferiti agli anni 2017 e 2018 (del n. 106/2020/VSGO) aveva rappresentato, inoltre, che nel 2019 era stato avviato un procedimento volto ad adeguare lo statuto in coerenza ai principali profili di impronta “pubblicistica” del D.Lgs. n. 175/2016, in particolare la piena applicazione dell'art. 11 (Organi amministrativi e di controllo delle società controllo pubblico), dell'art. 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico) per la valutazione del rischio di crisi aziendale e dell'art. 14 (Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica).

Dall'esame dello Statuto aggiornato, emerge tuttavia che le disposizioni relative all'organo amministrativo non sono pienamente coerenti con l'art.11 TUSP ove prevedono che la Società è amministrata alternativamente da un amministratore unico oppure da un Consiglio di amministrazione composto da cinque membri (art.24). Si puntualizza al riguardo che Start Romagna ha optato, anche con riferimento al Consiglio di amministrazione attualmente in carica, nominato in data 11 luglio 2025, per tale ultima configurazione.

Per quanto concerne il costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, a fronte di un costo nell'anno 2013, desunto dal relativo bilancio, pari a € 87.803,00 risulta un compenso corrisposto nell'esercizio 2023 pari a € 85.591,00 con conseguente 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 € 15.348,60.

In merito alla relazione sul governo societario, dal bilancio risulta che, pur non essendo la società obbligata, la stessa è stata presentata ai soci. Il documento non è tuttavia inserito fra gli allegati al bilancio né pubblicato sul sito istituzionale.

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.

10.14.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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 creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 1.490,90. Alla data del Rendiconto non era pervenuto il dato asseverato dall'Organo di revisione della società, questa ha comunicato che sarebbe stato inviato in seguito all'approvazione del bilancio di esercizio. Nel questionario 2023 i revisori dell'Ente riferiscono che Start Romagna S.p.A. ha inviato dati e asseverazione il 23 aprile 2024.

- **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.

10.15 Techne Soc. Cons. a r.l.

Techne S.c.a.r.l. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che detiene una quota del 50%, (il Comune di Cesena detiene l'altra quota del 50% del capitale).

10.15.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

L'Ente riferisce che la società svolge la funzione delegata dalla Regione ai Comuni (Leggi Regionali n. 54/1995 e n. 12/2003) di sostegno al welfare, in particolare per la formazione volta al reinserimento nel mondo del lavoro delle persone in carcere, alla promozione delle competenze che consentono l'inserimento scolastico e lavorativo di persone disabili, e azioni di incentivazione dell'insediamento di attività produttive nel territorio dell'ente locale.

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.

10.15.1.2 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, la società risulta avere un organico di 16 dipendenti ed un organo amministrativo composto da tre amministratori, come meglio dettagliato in seguito.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili 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 € 3.558.647,00.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. Come rappresentato nel seguente prospetto il dato evidenzia un consistente incremento dell'incidenza dei costi operativi esterni rispetto al valore della produzione.

.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	23,72	19,16	18,49	21,41	18,74
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	70,48	74,95	74,97	70,51	76,93

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità e solidità patrimoniale, tuttavia, detta rappresentazione non è corredata da un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione.

Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

10.15.2 B) La sussistenza del controllo pubblico congiunto

Per espressa previsione statutaria (art. 1) Techne S.c.a.r.l. è una società a controllo pubblico soggetta, pertanto, alle norme del TUSP destinate a tale tipologia di partecipate.

10.15.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento del personale dipendente e per il conferimento degli incarichi di collaborazione" che, secondo quanto indicato nell'art.1 "fa riferimento anche ai principi contenuti nel Dlgs 30 marzo 2001, n. 165 (in particolare: art. 7, Gestione delle risorse umane, comma 6; art. 35, Reclutamento del personale, comma 3), nonché alle considerazioni espresse nella circolare Confservizi Prot. N. 324/08/AL/CS/gg del 19/09/08 relativa all'applicazione della normativa di cui al precedente comma 2".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società Techne S.c.a.r.l. i seguenti obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento:

1. Contenimento dei costi generali attraverso la riduzione dell'incidenza delle spese generali sul valore della produzione, con particolare riferimento ai costi per il rispetto dell'ambiente (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: carta, toner, raccolta rifiuti, ecc. e quant'altro correlato all'ambiente).

INDICATORI	TARGET
Incidenza spese generali sul valore della produzione	Riduzione del 0,10% rispetto al 2022

I risultati sono i seguenti:

Descrizione	prev. 2023	cons. 2023
% incidenza spese generali sul valore della produzione	- 0,1% rispetto al 2022	-0,87%

10.15.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le clausole statutarie relative all'amministrazione risultano conformi alle disposizioni di cui all'art.11, c.3 TUSP ove prevede che questa sia affidata ad un amministratore unico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, ad un organo collegiale composto da tre o cinque membri.

Attualmente risulta in carica un organo collegiale formato da tre componenti nominato in data 18 settembre 2024 per tre esercizi, la relativa delibera assembleare è stata trasmessa alla scrivente Sezione ai sensi del citato art.11, c.3 TUSP.

L'opzione per l'organo amministrativo nella descritta configurazione è motivata come segue:

- necessità di gestire i rapporti fra la società e una pluralità di portatori di interesse quali in particolare associazioni imprenditoriali e sindacali;
- coinvolgere i rappresentanti delle menzionate realtà nella definizione delle scelte di indirizzo di Techne S.r.l., affinché le progettualità formative realizzate dalla società possano fornire opportunità di inserimento e qualificazione professionale;
- arricchire la direzione e l'organizzazione aziendale tramite l'apporto dell'organo amministrativo che può valorizzare e potenziare le scelte strategiche.

La Sezione rileva l'assenza di una motivazione specifica idonea a derogare il precetto dell'art.11 del TUSP, l'opzione adottata, tuttavia, viene accompagnata nei fatti da una sostanziale modestia degli oneri a ciò conseguenti.

Viene riconosciuto un compenso, pari a € 9.300 annui unicamente al Presidente del C.d.a. Preso atto che dal bilancio 2013 risulta un onere per compensi agli amministratori pari a € 12.748 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 TUSP.

10.15.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

Techne S.c.a.r.l risulta aver adottato, ai sensi dell'art. 6, c. 4 del TUSP la relazione sul governo societario 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)

10.15.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un debito del Comune nei confronti della società pari a € 26.302,50. Dal documento risulta che, alla data del Rendiconto, la società aveva trasmesso i dati asseverati e non emergono disallineamenti rispetto alle risultanze contabili del Comune.

- **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.

10.16 Unica Reti S.p.A.

Unica Reti S.p.A. è partecipata indirettamente dal Comune tramite LTRH S.p.A. che detiene una quota del 51,4256% del capitale sociale (n. 36.189.797 azioni ordinarie pari a nominali € 36.189.797,009), la società è interamente pubblica gli altri soci sono il Comune di Cesena (32,32%) e, con quote minori altri comuni del territorio provinciale.

10.16.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

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

Nel piano in esame il Comune riferisce che Unica Reti S.p.A. è una società patrimoniale che "detiene la proprietà delle reti gas e idriche del territorio forlivese.

La società è proprietaria delle reti e degli impianti del Ciclo Idrico Integrato dei 30 Comuni della Provincia di Forlì-Cesena (escluse le "fonti"), realizzati fino al 31.12.2002 ed è proprietaria delle reti ed impianti gas di 19 Comuni.

Unica Reti amministra la proprietà delle reti e gli impianti essenziali per l'erogazione dei servizi pubblici idrico (reti ed impianti acqua, fognatura e depurazione) e gas (reti ed impianti di distribuzione).

Svolge anche, ai sensi dell'art. 2 del d.m. 12 novembre 2011, n. 226, il ruolo di stazione appaltante per l'espletamento della gara relativa all'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale".

Prosegue evidenziando che "le motivazioni che hanno determinato l'esigenza di dar vita alla società sono da ricercare nell'obbligo di individuare un soggetto gestore delle reti e degli impianti, in applicazione dell'art. 113, comma 13, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (confermato dal comma 5 dell'art. 23-bis della legge n. 113 del 6/8/2008, di conversione del D.L. 112/2008)".

Il Comune ritiene pertanto la propria partecipazione coerente con le disposizioni di cui all'art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a e lett. d (svolgimento di un servizio di interesse generale e autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente) TUSP.

10.16.1.2 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, la società risulta avere un organico di due dipendenti mentre l'amministrazione è affidata ad un organo monocratico.

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

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre. Al riguardo la Sezione non può non rilevare che potrebbe eventualmente determinarsi una sovrapposizione con Romagna Acque S.p.A. peraltro solo parziale, in quanto oltre alle reti idriche Unica reti S.p.A. gestisce anche le reti per la distribuzione del gas.

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 € 10.457.619.

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.

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

Per quanto concerne specificamente i costi è stato calcolato, per le annualità 2019-2023, l'andamento del costo del lavoro e dei costi operativi esterni, in termini di incidenza sul valore della produzione. A fronte di un'incidenza del costo del lavoro in diminuzione nell'arco temporale considerato, si riscontra tuttavia un consistente incremento dell'incidenza dei costi operativi esterni rispetto al valore della produzione.

Descrizione	2019	2020	2021	2022	2023
Incidenza costo del lavoro costo del personale/valore della produzione (%)	1,68	1,65	1,67	1,46	1,37
Incidenza costi operativi esterni costi operativi esterni (voci B7 e B8)/valore della produzione (%)	4,74	4,00	4,21	13,20	12,29

Nella medesima scheda vengono inoltre calcolati alcuni indici e saldi di bilancio relativi a redditività, efficienza, situazione di liquidità (peraltro non positiva) e solidità patrimoniale, tuttavia, detta rappresentazione non è corredata da un'analisi dei valori ottenuti, in relazione alla specifica società e alle sue caratteristiche.

Il Comune, infine, afferma che i costi di funzionamento non presentano esigenze di contenimento senza che dalla Ricognizione periodica, come più sopra sintetizzata, emerga chiaramente sulla base di quali valutazioni sia pervenuto a tale conclusione. Quanto rappresentato non può non destare perplessità in ordine al raggiungimento delle finalità indicate dal legislatore le quali non possono essere adempiute, da una mera rappresentazione, se pur minuziosa, di dati e indici di bilancio che può costituirne la premessa, da coniugarsi, necessariamente, con l'esplicitazione del percorso logico e motivazionale seguito dall'Ente per escludere il verificarsi della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f.

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

10.16.2 B) La sussistenza del controllo pubblico congiunto

Per espressa previsione statutaria (art. 1) Unica reti S.p.A. è una società a controllo pubblico soggetta, pertanto, alle norme del TUSP destinate a tale tipologia di partecipate.

10.16.2.1 Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19 TUSP)

Sul sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per il reclutamento del personale dipendente e per il conferimento degli incarichi di collaborazione" che, secondo quanto indicato nell'art.1 "fa riferimento anche ai principi contenuti nel Dlgs 30 marzo 2001, n. 165 (in particolare: art. 7, Gestione delle risorse umane, comma 6; art. 35, Reclutamento del personale, comma 3), nonché alle considerazioni espresse nella circolare Confservizi Prot. N. 324/08/AL/CS/gg del 19/09/08 relativa all'applicazione della normativa di cui al precedente comma 2".

Nel Documento Unico di programmazione 2023-2025 del Comune di Forlì risultano assegnati alla società Unica Reti S.p.A. i seguenti obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento:

1. Valorizzare il rapporto costi/ricavi perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza, con particolare riferimento ai seguenti indicatori

INDICATORI	2023	2024	2025
EBITDA (o MOL)	>= 6,5 Mln €	>= 6,5 Mln €	>= 6,5 Mln €
Utile netto (1)	>= 2,7 Mln €	>= 4,0 Mln €	>= 4,0 Mln €
% Incidenza costi operativi esterni (al netto di ammortamenti) su ricavi	<= 14%	<= 17%	<= 17%
% Incidenza costo del personale su ricavi	<=4 %	<=4 %	<=4 %
Riduzione esposizione debitoria	>= 1,5 Mln €	>= 1,0 Mln €	>=1,0 Mln €

Tutti risultano conseguiti.

Descrizione	previsione 2023	consuntivo 2023
EBITDA (o MOL)	>=6,5 mln €	9.546.343
Utile netto	>=2,7 mln €	4.121.162
% incidenza costi operativi sui ricavi	<=14%	12%
% incidenza costi del personale sui ricavi	<=4%	1,37%
riduzione esposizione debitoria	>=1,5 mln €	2,2 mln €

10.16.2.2 Organo di amministrazione e compensi

Le clausole statutarie relative all'Organo amministrativo non sono pienamente allineate alla disciplina dell'art. 11, c. 3, TUSP prevedendo che l'amministrazione sia affidata, di norma, ad un organo monocratico o, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento

dei costi, ad un organo collegiale composto da tre membri. Non viene contemplata la configurazione con cinque componenti di fatto adottando una previsione più restrittiva di quella prevista dalla norma.

Attualmente risulta in carica un organo collegiale formato da tre componenti nominato in data 5 agosto 2024 fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2026, la relativa delibera assembleare è stata trasmessa alla scrivente Sezione ai sensi del citato art.11, c.3 TUSP.

L'opzione per l'organo amministrativo nella descritta configurazione è motivata in relazione all'articolato piano di "sviluppo" della partecipata attraverso una revisione della "mission" da realizzarsi anche attraverso una nuova conformazione di società in house (patrimoniale pluripartecipata), dalla documentazione in atti risulta una dettagliata rappresentazione del predetto progetto di sviluppo in relazione a varie aree di intervento.

Secondo quanto riportato nel predetto verbale, la modifica della composizione dell'organo di amministrazione non comporterebbe maggiori costi per la società "in quanto viene proposto lo stesso compenso omnicomprendivo di € 36.000 lordi su base annua per l'Organo Amministrativo, a fronte del costo di € 37.000 risalente al compenso dell'ultimo CdA di Unica Reti".

In dettaglio il compenso annuo lordo viene determinato in € 31.000, di cui € 21.000 spettanti al Presidente con deleghe ed € 5.000 a ciascuno dei componenti del Consiglio. Al Presidente viene riconosciuto un premio di risultato per ciascun anno di mandato, pari ad € 5.000 annui lordi, collegato ad obiettivi che annualmente l'Assemblea assegnerà. Tuttavia, dall'esame dei bilanci la Sezione ha rilevato un costo per compensi corrisposti all'organo amministrativo pari a € 43.972 nel 2023 (e pari a € 44.183 nel 2024).

Preso atto che dal bilancio 2013 risulta un onere per compensi agli amministratori pari a € 45.900 si riscontra il mancato rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 (€ 36.720), previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c. 7 TUSP pari a € 7.252 con riferimento all'esercizio 2023 e pari a € 7.463 con riferimento all'esercizio 2024.

10.16.2.3 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale

Unica Reti S.p.A. risulta aver adottato, ai sensi dell'art.6, c.4 del T.U.S.P. la relazione sul governo societario 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

T.U.S.P. inducono l'amministratore unico a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla società sia quindi assolutamente limitato, pur in presenza di alcuni indici che fanno registrare un valore negativo.

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)

10.16.3 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 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

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

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) 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)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia un credito del Comune nei confronti della società pari a € 20.491,80. Dal documento risulta che, alla data del Rendiconto, la società aveva trasmesso i dati asseverati e non emergono disallineamenti rispetto alle risultanze contabili del Comune.

- **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. 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. 106 del 19 dicembre 2024, nonché della documentazione acquisita agli atti:

accerta

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

- a) clausole statutarie relative alla configurazione dell'organo amministrativo difformi dalla disciplina di cui all'art.11, c. 3 TUSP con riferimento alla società Romagna acque – Società delle fonti S.p.A. (punto 10.10.2.2);
- b) mancato rispetto della disciplina di cui all'art. 11, c. 7 del D. Lgs. n. 175/2016 in tema di limiti ai compensi dell'organo amministrativo nei sensi di cui in motivazione con riferimento alle società FMI S.r.l. (punto 10.8.2.2) e Unica reti S.p.A. (punto 10.16.2.2);
- c) assenza di una motivazione specifica idonea a derogare, nei termini di cui all'art. 11, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, il precetto dell'organo amministrativo monocratico (c. 2 dell'art. 11) con riferimento alle società SER.IN.AR S.c.p.A. (punto 10.3.2.2) e Techne S.c.a.r.l. (punto 10.15.2.2).
- d) con riferimento alla partecipata Start Romagna S.p.A., lo status di società a controllo pubblico;

rileva:

- a) scarsa chiarezza nell'evoluzione dei compensi riconosciuti all'organo amministrativo, nonostante la tendenza in diminuzione con riferimento alla società ALEA Ambiente S.p.A. (punto 10.6.2.2);
- b) in relazione agli esiti della verifica dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, c. 6, lett. J del D. Lgs. n.118/2011 che, per l'esercizio 2023, due partecipate (HERA S.p.A. e Fiera di Forlì S.r.l.) non hanno comunicato i dati mentre una società (Porto intermodale Ravenna - Sapir S.p.A.) ha comunicato i dati privi della prescritta asseverazione;
- c) per le società AMR S.c.a.r.l. (punto 10.1.2.2) e Forlìfarma S.p.A. (punto 10.9.2) 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;

prende atto:

- della manifestata intenzione di razionalizzazione della società Fiera di Forlì S.r.l.;
- 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 (punto 10.12.2); e Unica Reti S.p.A. (punto 10.16.2.2).

La Sezione rappresenta 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 Cost. (cfr. Corte cost. sentenza n. 86/2022).

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.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, al Sindaco del Comune di Forlì 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)