



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 26 marzo 2026

Comune di Ferrara

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie

(art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)

al 31/12/2023 (anno 2024) e individuazione delle misure di razionalizzazione

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

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

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

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

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

VISTO, in particolare, l'art. 20 del citato D.Lgs. che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono

partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, da trasmettersi alla competente Sezione della Corte dei conti;

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

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

VISTA la del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG e l'allegata relazione del 10 dicembre 2019 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali - Relazione 2019;

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

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

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

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nell'anno 2023, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

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

VISTA la del. n. 125 del 16 dicembre 2024 del Consiglio Comunale e relativi allegati, avente ad oggetto "Revisione periodica ex art. 20 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 delle Società partecipate – ricognizione delle partecipazioni detenute, direttamente ed indirettamente, al 31 dicembre 2023 ed individuazione di misure di razionalizzazione" trasmessa dal Comune di Ferrara e acquisita agli atti con protocollo 0000006 del 2 gennaio 2025;

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

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 20, c. 1, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito anche T.U.S.P.) 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".

Nello specifico, ai sensi dell'art. 20, c. 2, del T.U.S.P., i piani di razionalizzazione periodica, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi, le amministrazioni pubbliche rilevino:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 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.

L'art. 4, nello specifico, nel fissare le condizioni per la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di società a partecipazione pubblica (diretta o indiretta) ha preliminarmente introdotto un vincolo di scopo pubblico: le pubbliche amministrazioni non possono partecipare in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (c.1).

Il vincolo di attività (c.2) impone la riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai c. 2 e 3 e successivi del medesimo art.4.

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

nel D.Lgs. n. 175/2016, implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel c. 2 della disposizione citata sopra.

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

Il provvedimento di analisi societaria che costituisce la prima fase necessaria della procedura 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 della disciplina e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

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

Il processo di ricognizione (ed eventuale riassetto/razionalizzazione), a partire dal 2018, è divenuto un adempimento a carattere periodico posto a carico dell'ente, presidiato da appositi meccanismi sanzionatori.

L'art. 20, c. 7, del più volte citato D.Lgs. n. 175/2016 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 di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 20 del T.U.S.P., si inserisce in un sistema più ampio di verifiche sulle società detenute dalle amministrazioni pubbliche che coinvolge, in primo luogo, gli enti soci. In proposito, è il caso di ricordare che l'art. 147-*quater* del TUEL impone agli enti locali, secondo la propria autonomia organizzativa, l'adozione di un adeguato sistema di controlli sulle società partecipate non quotate.

2. Preliminarmente, si fa espresso riferimento a quanto già riportato nella del. n. 97/2021/VSGO di questa Sezione relativa all'esame della ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie del Comune di Ferrara al 31/12/2018 (anno 2019) e al 31/12/2019 (anno 2020).

3. Con la citata del. n. 97/2021/VSGO del 11 giugno 2021, la Sezione ha esaminato i suddetti provvedimenti di revisione annuale delle partecipazioni societarie detenute

dall'Ente trasmessi dallo stesso in adempimento di quanto prescritto dal c. 1 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, rilevando quanto specificamente evidenziato in relazione alle singole posizioni e riservandosi ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei prossimi atti di razionalizzazione.

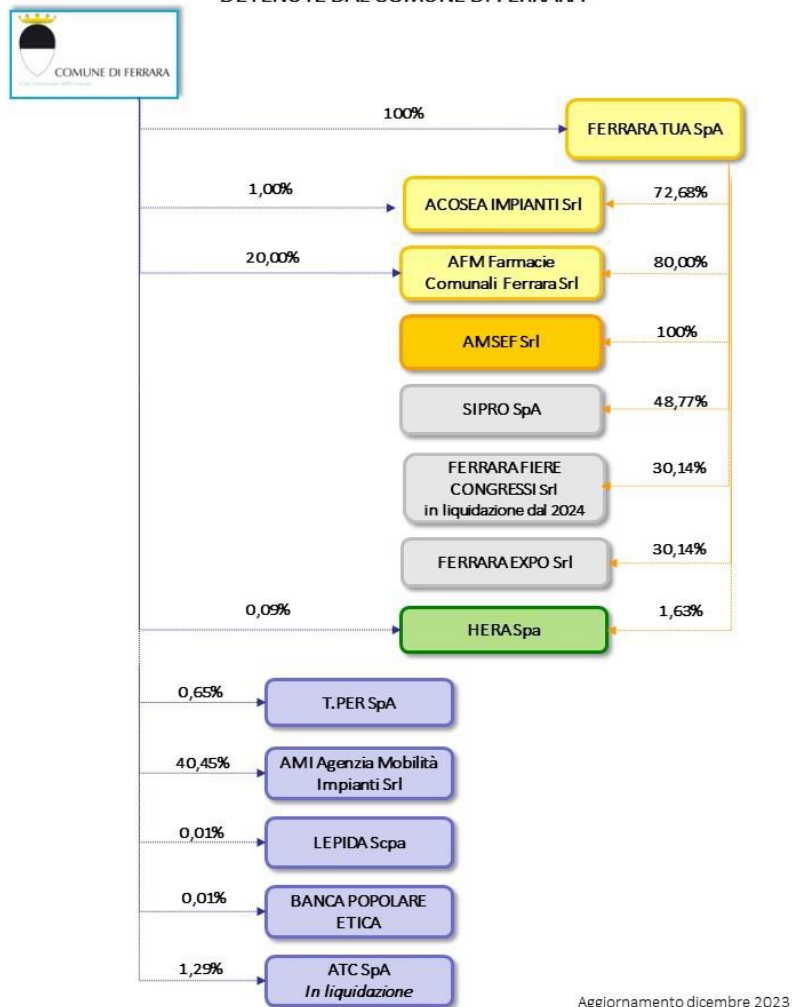
4. Il Comune di Ferrara ha trasmesso, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio Comunale n.125 del 16 dicembre 2024 avente ad oggetto "Revisione periodica ex art. 20 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 delle Società partecipate – ricognizione delle partecipazioni detenute, direttamente ed indirettamente, al 31 dicembre 2023 ed individuazione di misure di razionalizzazione" che approva:

- l'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie detenute dal Comune, direttamente ed indirettamente, alla data del 31 dicembre 2023 (allegato A);
- la "relazione sull'attuazione delle azioni di razionalizzazione adottate nel 2024" (allegato B)
- la "relazione tecnica al provvedimento di revisione periodica della partecipazioni societarie" (allegato C);
- l'analisi periodica che dà conto e giustifica il mantenimento delle società in house ai sensi dell' art. 17, c. 5 del D.Lgs. n. 201/2022 (allegato D);
- di procedere, conseguentemente, alla programmazione delle seguenti azioni di razionalizzazione nell'anno 2025: per **Ferrara Fiere Congressi S.r.l.** la liquidazione della Società, per **ATC S.p.A.** la liquidazione della Società, per **Sipro S.p.A.** il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della Società, per **AMSEF S.r.l.** il mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della Società.

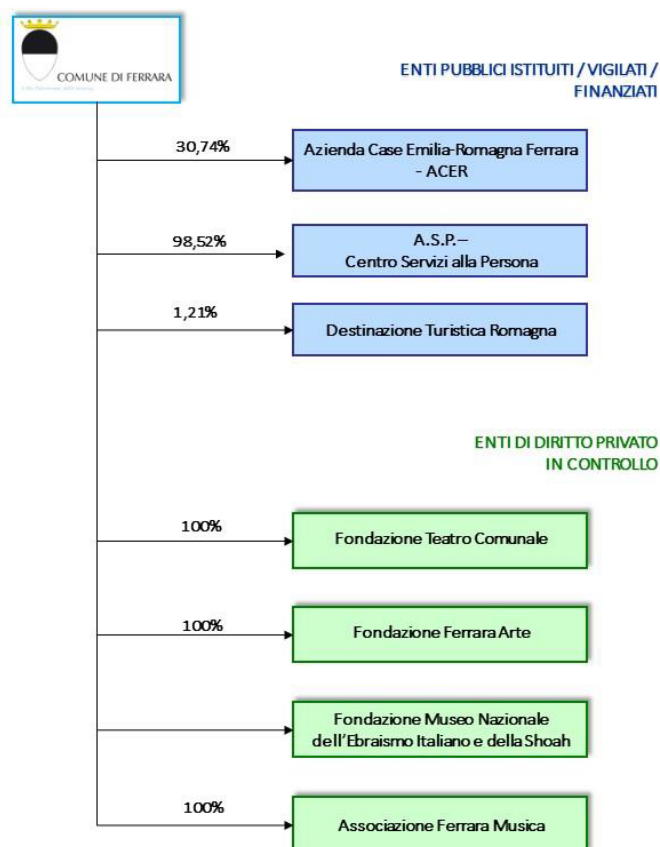
5. La delibera trasmessa dal Comune di Ferrara risulta adottata "tenuto conto del parere espresso dall'Organo di revisione con riferimento alla coerenza degli atti di razionalizzazione rispetto alla normativa recata dal D.Lgs. n. 175/2016, reso nell'ambito delle funzioni di cui all'art. 239, c. 1, lett. b), n. 3 del T.U.E.L., secondo le raccomandazioni di ANCI e di questa Sezione regionale di Controllo (del. n. 3/2018/VSGO e n. 222/2021/VSGO).

6. Dal provvedimento di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2023 si evince che l'Ente deteneva al tempo 16 partecipazioni in società di cui 9 dirette e 7 indirette, secondo la tavola che segue:

SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE
DETENUTE DAL COMUNE DI FERRARA



Inoltre, l'Ente dichiara di detenere partecipazioni in Enti pubblici istituiti, vigilati, finanziati e in Enti di diritto privato in controllo evidenziati nella tavola che segue



Nel prospetto seguente sono elencate le partecipazioni societarie del Comune di Ferrara integrate con le informazioni circa l'esito della ricognizione approvata con la citata deliberazione del Consiglio comunale.

SOCIETA'	TIPO PARTECIPAZIONE	QUOTA DI PARTECIPAZIONE %	SOCIETA' DI DIRITTO SINGOLARE	SOCIETA' QUOTATA	SOCIETA' IN HOUSE	SUSSISTENZA DEL CONTROLLO PUBBLICO (DICHIARATO DAL COMUNE)
ACOSEA IMPIANTI S.r.l.	diretta	1,00	NO	NO	SI	SI (controllo solitario)
AFM FARMACIE COMUNALI S.r.l.	diretta	20,00	NO	NO	SI	SI (controllo solitario)
AGENZIA MOBILITA' E IMPIANTI FERRARA S.r.l.	diretta	40,45	NO	NO	NO	NO
ATC S.p.A. in liquidazione	diretta	1,29	NO	NO	NO	NO
BANCA POPOLARE ETICA S.c.p.A.	diretta	0,0028	NO	NO	NO	NO
FERRARA TUA S.p.A.	diretta	100,00	NO	NO	SI	SI (controllo solitario)
HERA S.p.A.	diretta	0,088	NO	SI	NO	NO (patto di sindacato)
LEPIDA S.c.p.A	diretta	0,0086	NO	NO	SI	SI (controllo analogo congiunto)
TPER S.p.A.	diretta	0,65	NO	SI	NO	NO
AMSEF S.r.l.	indiretta tramite Ferrara TUA	100,00	NO	NO	NO	SI (controllo solitario)
FERRARA FIERE CONGRESSI S.r.l. in liquidazione	indiretta tramite Ferrara TUA	30,14	NO	NO	NO	NO
SIPRO S.p.A.	indiretta tramite Ferrara TUA	48,77	NO	NO	NO	SI (controllo congiunto)
FERRARA EXPO S.r.l.	indiretta tramite Ferrara TUA	30,14	NO	NO	NO	NO
ACOSEA IMPIANTI S.r.l.	indiretta tramite Ferrara TUA	72,68	NO	NO	SI	SI (controllo solitario)
AFM FARMACIE COMUNALI S.r.l.	indiretta tramite Ferrara TUA	80,00	NO	NO	SI	SI (controllo solitario)
HERA S.p.A.	indiretta tramite Ferrara TUA	1,63	NO	SI	NO	NO (patto di sindacato)

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

RISULTATI DI ESERCIZIO 2019-2023						
N.	Ragione sociale	2019	2020	2021	2022	2023
1	ACOSEA IMPIANTI S.r.l.	619.272,00	689.501,00	619.150,00	3.612.437,00	1.423.418,00
2	AFM FARMACIE COMUNALI S.r.l.	194.382,00	19.348,00	297.351,00	485.087,00	390.419,00
3	AGENZIA MOBILITA' E IMPIANTI FERRARA S.r.l.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	ATC S.p.A. in liquidazione	<i>in liquidazione</i>				
5	BANCA POPOLARE ETICA S.c.p.A.	6.267.836,00	6.403.378,00	9.535.363,00	11.588.910,00	27.134.631,00
6	FERRARA TUA S.p.A.	69.589,00	7.718,00	95.641,00	5.654.911,00	4.057.734,00
7	HERA S.p.A.	<i>quotata</i>				
8	LEPIDA S.c.p.A	88.539,00	61.229,00	536.895,00	283.704,00	226.156,00
9	TPER S.p.A.	5.213.314,00	3.180.942,00	4.449.349,00	3.628.706,00	3.098.309,00
10	AMSEF S.r.l.	488.323,00	583.931,00	246.632,00	134.379,00	67.759,00
11	FERRARA FIERE CONGRESSI S.r.l. in liquidazione dal 8 febbraio 2024	-590.889,00	-835.116,00	56.331,00	-213.035,00	-237.331,00
12	SIPRO S.p.A.	10.315,00	82.770,00	241.875,00	48.774,00	246.214,00
13	FERRARA EXPO S.r.l. (costituita nel 2022)	<i>dato inesistente società costituita nel 2022</i>			24.828,00	4.626,00

La Sezione prende atto che risultano perdite nella Società Ferrara Fiere Congressi S.r.l. negli anni 2019 (-590.889,00), 2020 (-835.116,00), 2022 (-213.035,00) e 2023 (-237.331,00) e che, al riguardo, il Comune ha rappresentato che "l'azione di razionalizzazione si è avviata nell'anno 2022, procedendo alla costituzione di Ferrara expo S.r.l., così come previsto nel provvedimento di Revisione periodica delle

partecipazioni adottato nel 2021, 2022 e 2023, conseguendo azioni volte all'avvio del formale stato di liquidazione e che in data 8 febbraio 2024 l'assemblea straordinaria dei soci di Ferrara Fiere Congressi S.r.l. ha deliberato l'anticipato scioglimento e la messa in liquidazione volontaria della società con effetto dall'iscrizione dell'atto nel Registro delle Imprese, avvenuto in data 16 febbraio 2024".

In merito alla dichiarata, da parte del Comune, insussistenza del controllo pubblico in relazione alle Società Agenzia Mobilità e Impianti, TPER e Ferrara EXPO S.r.l. si rinvia alle considerazioni esposte ai successivi punti 8 (in generale), 14.2 (per Agenzia Mobilità e Impianti), 21. 2 (per TPER) e 25.2 (per Ferrara Expo).

Ciò premesso, questa Sezione, esaminato l'atto deliberativo adottato dal competente Consiglio comunale e i relativi allegati, evidenzia quanto di seguito esposto puntualizzando che le verifiche istruttorie sul provvedimento di cui sopra non sono state estese all'esame dei rapporti finanziari fra Comune e società in quanto oggetto di analisi nell'ambito controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005.

PROFILI GENERALI

8. Definizione di società a controllo pubblico

Il Collegio, in premessa ed al fine di tracciare le linee ermeneutiche sulle quali è edificata la presente decisione, intende nuovamente soffermarsi sul concetto di "controllo pubblico" che, anche di recente, è stato oggetto di specifici interventi da parte della giurisprudenza contabile ed amministrativa.

Per il suo rilievo sistematico e di portata generale, il (rinnovato) punto di partenza non può che essere la deliberazione n. 163/2025/PAR di questa Sezione regionale di controllo.

Con la pronuncia in questione, il Collegio ha operato una compiuta ricostruzione assiologicamente conforme ai valori di fondo cui si ispira la disciplina del Testo unico delle società a partecipazione pubblica (cfr. art. 1, c. 2. D. Lgs. n. 175/2016) confermando che il cardine su cui si fonda la giurisprudenza di questa Sezione - con riferimento alle società partecipate maggioritariamente da enti pubblici - è dato dalla definizione del controllo pubblico aderente "*. . . alla tesi "sostanzialistica" che considera la Pubblica Amministrazione come un soggetto unitario dalla cui partecipazione maggioritaria si ritiene soddisfatto l'art. 2359 n. 1 c.c. che pone una presunzione semplice di controllo pubblico.*" (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia – Romagna, del. n. 163/2025/PAR).

il Collegio continua, quindi, a conformarsi alla del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento

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

Rinviando per un maggior dettaglio argomentativo al contenuto della decisione sopra richiamata, il Collegio ritiene opportuno condividere anche in questa sede alcuni passaggi salienti della suddetta decisione laddove si sofferma sull'interesse pubblico che ". . . da un lato, funge da parametro di legittimità dell'agere amministrativo e, dall'altro, dà giustificazione all'intera operazione integrando, quale parametro di validità del negozio, la causa del contratto di società (nell'ipotesi di costituzione di società) o di acquisizione di quota sociale rendendola così lecita.

Quindi a fronte del vicolo teleologico di cui sopra, 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.

Alla suddetta preclusione, proprio perché scaturisce dal vincolo teleologico rappresentato dall'interesse pubblico concretamente perseguito, sono assoggettate le pubbliche amministrazioni in quanto *jus receptum* ancor prima di esser novato in una fonte primaria dall'art. 4 del TUSP. Ration per cui tale vincolo risulta immanente per tutte le società pubbliche ivi comprese quelle cui il TUSP non è direttamente applicabile come nelle ipotesi di esclusione previste dagli artt. 1, c. 5, e 26, c. 4, 5 e 5-bis, del TUSP.

Tant'è che la violazione di detta preclusione, da parte di un'amministrazione pubblica, rileva (così come rilevava in epoca antecedente al TUSP) sull'attività amministrativa rendendola illegittima e sugli atti negoziali a quest'ultima conseguenti rendendoli invalidi."

In questa prospettiva sia nell'ipotesi di società partecipata in maniera maggioritaria o addirittura totalitaria, il c.d. controllo di diritto di cui al punto 1) dell'art. 2359 c.c. pone una presunzione di controllo pubblico a favore della compagine maggioritaria pubblica. Tale presunzione, operando un'inversione dell'onere della prova, può esser superata, dalla compagine minoritaria, fornendo prova contraria corroborata da una puntuale motivazione volta alla verifica della non elusione del divieto di cui all'art. 4, c. 1, del TUSP attese le ristrette ipotesi eccezionali di deroga normativamente previste e non suscettibili di estensione analogica. In tali casi eccezionali, ossia di controllo attribuito alla compagine privata minoritaria, la motivazione in questione dovrà dar conto della compatibilità di tale assetto di *governance* con il perseguimento in concreto dell'interesse pubblico istituzionale attribuito al socio pubblico e che ne giustifica, in punto di legittimità, la partecipazione al capitale di rischio.

Detta presunzione opera anche nel caso di compagine maggioritaria pubblica frazionata, ossia quando la maggioranza del capitale sociale è ripartita tra più amministrazioni pubbliche ritenendole accomunate come un unico centro d'interessi operanti, quindi, unitariamente come "Pubblica amministrazione" (*cfr.* Consiglio di Stato, sent. nn. 3880/2023 e 5289/2025).

Ai fini di una nozione di "controllo pubblico" congiunto è irrilevante l'assenza di patti parasociali o di vincoli statutari.

Tra l'altro, sulla base di un criterio ermeneutico di tipo letterale, l'art. 2359 c.c. fa riferimento ai patti parasociali o a vincoli statutari solo ai fini dell'ipotesi di cd. controllo negoziale senza porre, al riguardo, alcuna condizione aggiuntiva alla diversa ipotesi di cd. controllo di diritto che si ritiene unicamente soddisfatta con la detenzione della "maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria". Dal punto di vista logico-sistematico, diversamente opinando, infatti, dovremmo concludere che nell'ipotesi di società interamente partecipata da soci pubblici, c.d. società *in house*, in assenza di patti parasociali o di vincoli statutari, tale società non sarebbe a controllo pubblico (*cfr.* Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 5289/2025).

Né a diverse conclusioni può giungersi dalla lettura della giurisprudenza amministrativa che, tornando sul tema del controllo pubblico, ha ulteriormente rimarcato che ". . . *che se la concentrazione è elemento imprescindibile per affermare il carattere congiunto del controllo, la stessa non si esprime solo attraverso un patto parasociale espresso, ben essendo possibili – proprio in ragione di una verifica sostanziale – forme tacite o ottenute mediante comportamenti concludenti.*

La possibilità che il controllo congiunto sia espresso anche da comportamenti concludenti o patti taciti impone di ricorrere non solo alle prove dirette ma anche alle prove indirette e, in particolare ad indizi che – se gravi, precisi e concordanti –

consentono di ritenere provata tale concertazione . . .". (Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 436 del 2026).

La posizione del Giudice d'appello della Giustizia amministrativa è perfettamente sovrapponibile alla decisione di primo grado che sul punto controverso aveva avuto modo di affermare come *"l'elemento del controllo pubblico [sia desumibile] anche dall'esame dei quorum deliberativi delle delibere assembleari relative a decisioni strategiche dell'attività sociale, adottate pressoché sempre all'unanimità, a conferma di come le pubbliche amministrazioni [...] che detengono partecipazioni azionarie abbiano in concreto influito sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale anche ai sensi dell'art. 2, lett. b), del D.Lgs. n. 175 del 2016. Tale conclusione, si pone, inoltre, in linea con i principi espressi dal Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 4 del T.U.S.P. impone alle società pubbliche un vincolo di scopo in forza del quale "possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico" (sentenza 23 gennaio 2019, n. 578)".* (TAR Lazio, sent. n. 6983/2024).

Non sfugge al Collegio un passaggio nel contesto argomentativo della sentenza del Consiglio di Stato dove si afferma come non sia indispensabile ricorrere alla presunzione di controllo derivante dalla partecipazione maggioritaria (v. anche Corte conti, SS. RR. 22 maggio 2019 n. 16; in un senso sostanzialmente conforme, Corte conti, SS. RR. spec. comp. n. 20/2025) in quanto la possibilità di accertare il controllo congiunto si può fondare sul ricorso non solo a prove dirette ma anche a prove indirette basate su indizi gravi, precisi e concordanti (Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 436/2026).

Una lettura di questo passaggio potrebbe far intendere che, ai fini dell'accertamento del controllo pubblico, sia sempre e comunque necessario, pur a fronte della compresenza societaria maggioritaria della Parte pubblica, che il concerto "pubblicistico" debba essere provato unicamente da comportamenti concludenti.

Dal punto di vista del diritto delle gestioni pubbliche tale lettura non regge ad un inquadramento coerente con lo sfondo valoriale su cui si innesta l'impianto del Testo unico delle società a partecipazione pubblica.

Va intanto rilevato che le prospettive decisionali del Giudice contabile che svolge funzioni di controllo e del Giudice "del caso concreto" (contabile o amministrativo o, nei casi previsti, secondo le regole di riparto della giurisdizione, ordinario) sono diverse essendo diversi gli obiettivi di tutela normativamente definiti: da un lato la salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente socio da raggiungere secondo i fondamentali parametri del buon andamento legati al soddisfacimento degli interessi generali della comunità

amministrata; dall'altro la (presunta) lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo per la quale il soggetto interessato propone una puntuale domanda di giustizia. In tal senso, le espressioni che il Consiglio di Stato nella pronuncia del 2026 riserva per la soluzione del caso concreto non possono lasciare spazi a dubbi interpretativi.

Si afferma, infatti, come non sia necessario ricorrere alla presunzione di controllo derivante dalla mera partecipazione maggioritaria dei soci pubblici essendo, nel caso specifico, sufficiente la prova indiretta del comportamento comune del gruppo (pubblico) costantemente reiterato nel tempo, indice di un'intesa tacita e duratura.

Per evidenti ragioni, l'accertamento istruttorio delle intese deliberative raggiunte in via di fatto sulle scelte strategiche e finanziarie mal si presta ad essere verificato con puntualità e speditezza nel contesto delle funzioni di controllo ma non è definitivamente precluso, appunto, dalla natura *iuris tantum* della presunzione di controllo basata dalla compresenza maggioritaria della Parte pubblica nel capitale sociale.

Anche in questo senso, la capacità di incidere sulla sfera giuridica dell'ente giustifica l'ammissibilità dell'impugnazione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione (art 11 c. 6 c.g.c.), ogniqualvolta l'amministrazione o la stessa società partecipata abbiano un interesse concreto ed attuale (cfr. art. 100 c.p.c.) ad avversare la decisione della Sezione regionale di controllo (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia – Romagna, del. n. 175 del 2025).

L'altro versante sul quale il Collegio intende soffermarsi è quello della "contaminazione pubblicistica" del modello societario che trova sintesi nell'oggetto sociale del contratto di società dove si realizza l'effettiva relazione tra l'interesse al lucro e l'interesse generale (declinato nel vincolo di scopo e di attività) e che legittima la partecipazione pubblica nella società "commerciale".

Il Collegio rammenta che, vista dall'angolatura dell'ente pubblico, la partecipazione è ammissibile solamente se strettamente necessaria o perché strumentale all'amministrazione stessa o perché proiettata al soddisfacimento di un interesse della propria comunità (cfr. art. 4 D. Lgs. n. 175 del 2016).

Il perimetro della partecipazione pubblica è tracciato, quindi, attraverso l'individuazione del fine tipico dell'Amministrazione, fine che si ricollega, fondamentalmente, alla produzione di un servizio di interesse economico generale ovvero per all'esercizio di una attività che fornisce un'utilità espressiva, comunque, di un interesse generale che giustifica la partecipazione al capitale della società.

Il fine pubblico è un elemento strutturale dell'oggetto sociale: è l'interesse pubblico (declinato in forme, intensità e contenuti diversi) trasfuso nel contratto di società.

Detto in altri termini l'Amministrazione entra nella compagine sociale per curare l'interesse pubblico sia pur attraverso schemi gestionali tipicamente di diritto societario.

L'utilizzo dello strumento societario, però, non può essere così pervasivo fino a punto da cambiare i "connotati" strutturali dell'interesse pubblico perseguito.

Una cosa è l'interesse che l'ente deve istituzionalmente realizzare; un'altra cosa è lo strumento gestionale attraverso il quale tale interesse viene perseguito.

Detto diversamente, la relazione tra interesse e strumento non va rovesciata a favore del secondo e a discapito del primo, ritenendo cioè prevalente un'interpretazione che favorisca una lettura formalistica della realtà che sacrifichi sull'altare della neutralità delle forme giuridiche la funzione di cura dell'interesse pubblico intestato all'ente.

E, tuttavia, se si dovesse necessariamente parlare di interesse prevalente, ebbene questo (per le motivazioni ampiamente sopra espresse) nelle società a partecipazione pubblica non può non individuarsi se non nell'interesse pubblico che di per sé legittima la partecipazione societaria dell'ente.

Posta la questione in questi termini, in disparte il tema delle possibili graduazioni dell'intervento pubblico nel capitale sociale (partecipazione minoritaria, maggioritaria di controllo o meno, del modello *in house*), il problema nella società partecipata maggioritariamente dai soggetti pubblici (nella logica della Pubblica amministrazione come soggetto unitario) è l'individuazione di legittime modalità di eterodirezione.

L'eterodirezione deve essere compatibile sia con le situazioni giuridiche soggettive di tutti i soggetti coinvolti nelle dinamiche societarie (gestionali ed operative), sia con il controllo che la (singola) amministrazione pubblica socia di maggioranza ovvero, nel caso di partecipazione pubblica frazionata, la "Pubblica amministrazione" declinata da più amministrazioni pubbliche che congiuntamente configurino una unità, deve svolgere nel contesto delle proprie finalità istituzionali.

Il Collegio rammenta la differenza tra controllo societario ed eterodirezione così come descritto nel diritto societario e il differente piano su cui tali istituti operano dal punto di vista strettamente civilistico, vale a dire come nozione di governo societario da un lato e rimedio finalistico dall'altro.

Il punto è un altro e, ancora una volta, va letto in connessione all'interesse pubblico che l'amministrazione deve istituzionalmente perseguire.

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici, anche in senso maggioritario) 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 da imporre una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome e confliggenti unità la cui cura, di conseguenza, determini una alterità di azione tra i diversi enti pubblici partecipanti alla società pubblica.

Ne discende la doverosità di individuare meccanismi di coordinamento (regolamentari, statutari, parasociali) volti a verificare che l'interesse pubblico (ancorché ripartito tra più soggetti pubblici) sia concretamente ed efficacemente perseguito. E in tal senso un'eventuale inerzia dei soci pubblici non potrà certo far venire meno il requisito del "controllo pubblico" in capo a una società in cui le pubbliche amministrazioni detengano la maggioranza (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, del. n. 128 del 2021).

È l'interesse pubblico (non già lo strumento societario) che rappresenta il collante funzionale tra impresa pubblica e amministrazione e che, allo stesso tempo, funge da parametro (in termini di effettivo soddisfacimento delle istanze dei cittadini) attraverso il quale misurare tentativi di elusione dei vincoli pubblicistici tramite gli strumenti societari.

Ovviamente, come accennato, la partecipazione congiunta di più amministrazioni al consesso societario non significa *tout court* controllo pubblico.

È immaginabile che, in alcuni casi e per diverse ragioni, l'interesse pubblico sia "distribuito" tra le amministrazioni in modo tale che non sia riconducibile ad unità e che richieda quindi modalità differenti per il suo raggiungimento.

Qualora tale evenienza dovesse comunque realizzarsi (e per tale via, quindi, poter escludere che la società sia a controllo pubblico nel senso del T.U.S.P.), anche in questo caso, 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 esponentziali (cfr. Corte conti, Sez. contr. Emilia – Romagna, del. nn. 78 e 79 del 2025).

È in questa ottica che la Sezione introduce e sviluppa " . . . la nozione di controllo pubblico sostanziale fondato sulle norme di diritto comune applicate ad un soggetto pubblico (v. capitolo 2) e, quindi, a prescindere dalle disposizioni del TUSP, . . . (rammentando al riguardo) . . . l'orientamento della Sezione delle Autonomie che ha affermato i seguenti principi:

la ratio legis dell'inapplicabilità del TUSP alle società quotate "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" (Sez. Autonomie del. n. 10/2024/FRG);

il controllo da parte del mercato di una società quotata "non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell'ente medesimo; pertanto, le società quotate sono comunque oggetto di ricognizione. L'appartenenza di una società al genus delle "quotate" non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse" (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 15/2021/FRG)." (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia – Romagna, del. n. 163/2025/PAR).

Tale orientamento trova conforto anche nel recente D. Lgs. n. 201 del 2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e nelle molteplici relazioni che vengono intessute tra ente pubblico (locale) e società pubblica nella prospettiva - appunto - del doveroso controllo che appartiene istituzionalmente al soggetto pubblico nella sua funzione di interprete (e attuatore) dei bisogni della collettività territoriale (cfr. artt. 6, 24, 25 e, soprattutto, art. 28 del D. Lgs. n. 201/2022).

Il complesso di tali disposizioni, quindi, non può non essere letto se non come espressione di "prerogative doverose" di controllo dell'ente pubblico sulla società partecipata che eroga il servizio di interesse generale.

In tale senso, gli obblighi informativi che il Legislatore ha posto in capo al gestore del servizio pubblico vanno proprio nella direzione di consentire al socio pubblico di conoscere ed intervenire qualora lo si reputi essenziale per assicurare le garanzie di piena ed effettiva fruibilità del servizio al cittadino destinatario dell'erogazione dell'utilità.

Le considerazioni svolte consentono al Collegio, per una maggiore chiarezza concettuale, di concludere soffermandosi sul concetto di "controllo pubblico sostanziale", concetto evocato nella più volte citata delibera della Sezione n. 163/2025/PAR.

A tal fine, va sgombrato il campo da possibili equivoci.

La società partecipata da enti pubblici in misura maggioritaria deve operare secondo criteri di autonomia negoziale e, di conseguenza, la Pubblica amministrazione non può mai indirizzare o governare la società imponendo prescrizioni antieconomiche o diametralmente contrastanti con l'interesse alla stessa vitalità sociale (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, del. n. 78 e n. 79 del 2025 laddove si fa un cenno all'eventualità della presenza di interessi disfunzionali; Cass., Sez. V, sent. n. 9199 del 2023).

Ma, tenuto conto dell'interesse pubblico sotteso alla partecipazione, non v'è dubbio che il "gruppo" degli enti pubblici possa (e debba in presenza di circostanze specifiche) influire sul funzionamento della società, mediante strumenti di diritto societario.

Detto diversamente, nelle società a plurima e maggioritaria partecipazione pubblica potrebbe registrarsi in base alle situazioni concrete, nel quadro del perseguimento delle

medesime finalità di cura dell'interesse pubblico, una delle ipotesi di convergenza tra eterodirezione e controllo societario congiunto, convergenza che si realizza nel momento in cui le principali decisioni societarie risultano approvate all'unanimità, indice di una intesa tacita e duratura dei componenti del gruppo pubblico.

È alla luce di queste coordinate interpretative che può procedersi ora all'esame delle singole partecipazioni societarie.

9. Perimetro oggettivo: le partecipazioni indirette

Come stabilito dall'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., oggetto del provvedimento annuale di ricognizione ed eventuale riassetto/razionalizzazione effettuato dalle pubbliche amministrazioni sono le società partecipate direttamente e indirettamente. Mentre la partecipazione diretta si risolve nella titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi (art.2, c.1, lett. f del T.U.S.P.), definizione che non comporta particolari difficoltà applicative, non sempre così agevole risulta la corretta perimetrazione delle partecipazioni indirette. Ai sensi della lett. g del citato art.2, c.1 si definisce indiretta la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione. Ne deriva che l'individuazione delle partecipazioni qualificabili, ai sensi della predetta disciplina, come indirette, comporta la verifica circa la sussistenza di una situazione di controllo pubblico della pubblica amministrazione sulla società/organismo tramite e l'individuazione degli "altri organismi", per i casi in cui la società tramite abbia una forma giuridica diversa da quella societaria.

Si richiama, con riferimento al perimetro delle "partecipazioni indirette" il principio di diritto di cui alla recentissima delibera di questa Sezione regionale di controllo n. 163/2025/PAR (già richiamato al punto 8), laddove, rispondendo al quesito "se le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico siano da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa" questa Sezione ha affermato che *"le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico e a controllo pubblico sostanziale sono da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa e, di conseguenza, attratte alla categoria delle società a controllo pubblico in via indiretta"*.

10. Analisi dei costi di funzionamento

Al riguardo, la Sezione rammenta che la disciplina di cui all'art. 20 del T.U.S.P. richiede alle amministrazioni di effettuare " . . . annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto" e che i piani di razionalizzazione devono essere "corredati di un'apposita

relazione tecnica", al fine di permettere la ricostruzione dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'Amministrazione, in relazione alle determinazioni adottate in tale occasione e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel prospetto finale del piano.

Ora è evidente che la motivata indicazione, circa la non ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P. (necessità di contenimento dei costi di funzionamento) richieda una preventiva analisi svolta dall'Ente a supporto delle proprie conclusioni che risulta correttamente svolta dall'Ente, come riportato nei punti successivi.

Al riguardo, la Sezione rammenta che un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dei costi di funzionamento, indispensabile per pianificare all'occorrenza un obiettivo di riduzione dei costi e per un costante monitoraggio, deve costituire una premessa necessaria e fondamentale per addivenire alla conclusione del mancato riscontro dell'indicatore di cui all'art. 20, c. 2 lett. f) del T.U.S.P. (cfr. Sez. controllo Basilicata del. n. 131/2021/VSGO). Come si evince dall'analisi di cui ai punti successivi riferita ad ogni singola società, l'Ente risulta aver adeguatamente analizzato i suddetti costi di funzionamento.

11. 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 art. 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 T.U.S.P. risulta di particolare rilievo il c. 2 dell'art. 30, secondo cui *"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 articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016"*.

Al riguardo, l'Ente risulta aver regolarmente adottato la predetta relazione nell'appendice "allegato D" alla Delibera di approvazione del Piano oggetto dell'odierno

esame denominata "*Analisi Mantenimento in House*" che forma parte integrante della suddetta delibera.

12. Obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art.19, c. 5,6,7, T.U.S.P.)

Quanto agli obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento di cui all'art.19, c. 5,6,7, T.U.S.P., il Comune di Ferrara, nel DUP 2023-2025 approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 7 febbraio 2023 e relativo all'annualità oggetto del presente esame, risulta aver assegnato alle società partecipate gli obiettivi specifici a norma dell'art. 19, c. 5, del D. Lgs. n. 175/2016 annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, comprese quelle del personale come di seguito esposto:

Per tutti gli organismi partecipati direttamente o indirettamente

- ORGANISMO DI VIGILANZA: la comunicazione formale, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) dell'amministrazione comunale, dell'avvenuta nomina, rinnovo, decadenza, rinuncia, sostituzione e revoca dell'Organismo di Vigilanza, designato ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 08.06.2001, n. 231, il cui compito è di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del modello di organizzazione e gestione adottato al fine di prevenire eventuali reati
- STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO DELLA CORRUZIONE: adozione secondo le disposizioni e le linee guida delineati dall'ANAC (Determinazione n. 1134/2017 e s.m.i.) e dal Comune di Ferrara

Per tutte le società e gli enti in "controllo"

- SOSTENIBILITA' ECONOMICA: compatibilmente con l'evolversi dell'emergenza sanitaria COVID e della crisi economica derivante dal conflitto russo-ucraino, mantenimento, nel medio periodo e a invarianza degli attuali rapporti e degli equilibri di bilancio, sia economico che finanziario, senza che vi sia la necessità di interventi finanziari integrativi da parte del Comune, assicurando costante il flusso degli utili assegnati al Comune.
- TRASPARENZA: l'implementazione costante delle informazioni sui propri siti internet (attività, contratti, Carta dei servizi, obblighi di cui al D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., ecc.), in un'ottica di massima trasparenza e di efficientamento dell'accessibilità ai servizi erogati a favore dell'utenza/clienti.
- CONTENIMENTO ONERI DEL PERSONALE: mantenendo inalterato o migliorando il valore aggiunto per addetto e l'incidenza percentuale del costo del personale sul fatturato.
- NEGOZIAZIONE PER L'AFFIDAMENTO DI EVENTUALI SERVIZI AGGIUNTIVI da

parte del Comune recuperando ulteriore efficienza dalla gestione corrente.

- FACOLTA DI RISOLUZIONE CONSENSUALE del rapporto di lavoro con i dipendenti che abbiano maturato i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici, ove ammessa dalla normativa di legge e di contrattazione collettiva specificatamente applicazione al loro personale e nel rispetto delle procedure ivi previste.
- VALUTAZIONE DI FORME DI COLLABORAZIONE con le società controllate in diversi ambiti di intervento(informatico/tecnologico, adempimenti per la trasparenza e l'anticorruzione, contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture ecc.) al fine di integrare e valorizzare le tecnologie, le metodologie e le competenze professionali.
- FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI AFFIDATI: studio ed approfondimento, condiviso, degli aspetti organizzativi e tecnici in relazione ai contratti di servizio con scadenza nel mandato sindacale 2020-2024.
- DEFINIZIONE DI PROGRAMMI PREVISIONALI PLURIENNALI, che consentano proiezioni a medio termine dell'attività e sui bilanci delle società controllate in ordine a: piani degli investimenti, flussi di cassa, risultati economici, dati relativi al personale, debiti e patrimoni netti.
- ATTIVAZIONE DI PROCEDURE COMPARATIVE pubbliche in merito a reclutamento, selezioni, concorsi, incarichi professionali, collaborazioni, ecc., al fine di favorire la più ampia partecipazione e, al contempo, garantire maggiori livelli di trasparenza e imparzialità.
- QUALITA' DEI SERVIZI EROGATI: introdurre (ove non presente) e rafforzare un sistema di rilevazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati ai cittadini, al fine di integrare il più ampio sistema dei controlli dell'Amministrazione Comunale in tema di qualità.

Per tutte le Società controllate risultano adottati dall'Organo amministrativo e pubblicati sul sito della Società, i provvedimenti di recepimento dei menzionati obiettivi, ai sensi dei successivi c. 6 e 7 della medesima disposizione.

Analisi delle società

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

13. Acosea Impianti S.r.l.

La Società Acosea Impianti S.r.l. è definita dall'Ente come una Società a totale capitale pubblico locale i cui soci sono rappresentati da Ferrara TUA (72,675%), dal Comune di Cento (8,261%), dal Comune di Bondeno (5,198%), dal Comune di Portomaggiore (3,727%), dal Comune di Poggio Renatico (2,224%), dal Comune di Ferrara (1,00%)

e da altri Comuni soci (6,914%). Il Comune di Ferrara, pertanto, detiene nella suddetta Società una partecipazione diretta del 1,00% e una partecipazione indiretta per il tramite di FERRARA TUA del 72,675%.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

Si evidenzia che l'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", qualifica la suddetta società come *"in house"*, indicando poi in senso negativo la ricorrenza della previsione di cui all'art. 16, c. 3 del T.U.S.P. di limiti sul fatturato nello Statuto sociale. Questa Sezione ha verificato che quanto indicato dal Comune corrisponde allo stato degli atti, in seguito alla consultazione dello Statuto della società. Diversamente, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta che *"la Società, quindi ha alcune specificità che derivano dalla disciplina contenuta nell'art. 113 e segnatamente al comma 13 del T.U.E.L.: trattasi di società di diritto singolare in quanto possono divenire proprietarie di reti, impianti e dotazioni patrimoniali di proprietà di enti locali e quindi del c.d. "demanio accidentale" ed in ragione di ciò il legislatore ha previsto che il capitale della società è incedibile e costituito dagli enti locali che hanno conferito detti impianti"* e, riportando la risposta fornita al MEF che aveva chiesto delucidazioni sulla determinazione del fatturato registrato dalla Società nel rispetto dell'art. 16 c. 3 del T.U.S.P. concludeva affermando che *"pertanto, al di là della mancata previsione nello Statuto per l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compito ad essa affidati dagli enti pubblici soci, di fatto la Società svolge e può svolgere solo e unicamente l'attività affidatale per legge proprio dai Comuni soci sotto il controllo analogo dei Enti pubblici locali soci"*.

Con riferimento alla qualificazione della Società come di diritto singolare (Allegato C) la Sezione rammenta che la Sezione Autonomie della Corte dei conti, con del. n. 10/2024/FRG ha affermato che la formulazione dell'art. 1 del T.U.S.P. *"nel circoscrivere l'oggetto del Testo unico, individua i destinatari delle disposizioni di cui al testo legislativo expressis verbis mantenendo ferme le specifiche disposizioni contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali che disciplinano le società a partecipazione pubblica di diritto singolare. Si tratta peraltro, di definizione non univoca: la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Tusp con atto di orientamento del 18 novembre 2019 avente ad oggetto "Nozione di "società a partecipazione pubblica di diritto singolare" di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in seguito "TUSP")", ha confermato infatti come «Dalle dichiarazioni rese [dalle pubbliche amministrazioni chiamate a comunicare se le società partecipate rientrassero nella qualificazione di società di diritto singolare] è emersa una diffusa incertezza in merito al significato della nozione giuridica "di società a partecipazione pubblica di diritto singolare". In particolare, la Struttura indica*

che **"ricorrente è stata, in particolare, l'attribuzione – erronea – di tale qualifica a società costituite in attuazione di normative quali, a titolo esemplificativo, il D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), la Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) oppure volte alla produzione di servizi di interesse generale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. h), del TUSP. Al riguardo, [la Struttura osserva], in via generale, che per "norme di diritto singolare" definite anche norme "del caso singolo" o "a fattispecie esclusiva" – devono intendersi le norme la cui peculiarità consiste nell'individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi. Nell'ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile. [...] Nei termini predetti deve essere inteso il richiamo "al diritto singolare" effettuato dal menzionato art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, **che individua esclusivamente le società disciplinate da disposizioni normative ad hoc.** In altri termini, è soltanto nei confronti delle società destinatarie di discipline singolari, ossia di discipline applicabili esclusivamente alle medesime, che la deroga disposta dalla normativa in esame è destinata a trovare applicazione nella misura in cui tali società siano costituite per la gestione di servizi di interesse generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse". Infine, nel medesimo atto di orientamento, la Struttura precisa che "la previsione di salvezza di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, vale a rendere immune la società dall'applicazione delle norme del Testo unico esclusivamente nella misura in cui queste ultime risultino incompatibili con le previsioni recate dalla normativa di diritto singolare. Con riferimento alla disciplina non derogata devono invece trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune. **Di conseguenza, la natura singolare di una società non esonera di per sé la pubblica amministrazione, che nella medesima detenga una partecipazione, dagli obblighi di razionalizzazione nella misura in cui la disciplina di diritto singolare risulti compatibile con l'applicazione di almeno una delle misure di razionalizzazione adottabili da parte dell'ente pubblico socio**".**

Ciò premesso, nel caso di specie la Sezione osserva che l'Ente, pur sostenendo la qualificazione della Società *de qua* come di diritto singolare nell'allegato C, nella scheda descrittiva (pag. 8 dell'Allegato A) qualifica la Società in questione come Società *"in house"*, evidenziando che nello Statuto non si rinviene la previsione che l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti Pubblici

di cui all'art. 16, c. 3 del T.U.S.P.: al riguardo, l'Ente dichiara che, al di là della mancata previsione nello Statuto della suddetta previsione, **"di fatto la Società svolge e può svolgere solo e unicamente l'attività affidatale per legge proprio dai Comuni soci sotto il controllo analogo degli Enti pubblici locali soci"**.

In merito ai requisiti necessari per qualificare una società come "in house" questa Sezione si è pronunciata con del. n. 59/2024/PASP affermando che "l'espressione "affidamento in house" indica la possibilità da parte della stazione appaltante di provvedere in proprio all'esecuzione di un servizio per mezzo di un soggetto che ha un legame molto stretto con essa. La disciplina delineata dal nuovo codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) definisce all'art. 3 c. 1 lett. e) dell'allegato I.1 l'affidamento house come un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato ricompresa nel disposto dell'art. 2, c. 1, lett. o), del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D. Lgs. 175/2016, e alle condizioni rispettivamente indicate dall'art. 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'art. 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'art. 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE. L'affidamento in house implica, peraltro, una situazione molto particolare: una stretta relazione tra chi affida e chi riceve l'affidamento che giustifichi l'assenza di una gara ad evidenza pubblica, in ragione del fatto che nella sostanza la pubblica amministrazione affida a sé stessa il servizio e non ad un terzo. Secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, tra il socio pubblico controllante e la società controllata sussiste una relazione interorganica e non intersoggettiva, di guisa che l'affidamento diretto ad una società in house è consentito a condizione che la stessa non sia terza rispetto all'ente affidante, ma si configuri alla stessa stregua di una sua articolazione interna (v. ex multis, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C- 91/19). In altri termini, in ragione del controllo analogo, è come se la società in house fosse un mero organo dell'ente pubblico, vale a dire una sua longa manus. Occorre però che siano rispettati precisi requisiti: a) **l'amministrazione aggiudicatrice deve svolgere sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello vigente sui propri servizi, esercitando, dunque, un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative;** b) **oltre l'80 per cento delle attività del soggetto affidatario deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad esso affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;** c) **nel soggetto affidatario non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di**

partecipazione privata ammesse dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati europei”.

Ciò premesso, rinvenendo nel piano di razionalizzazione una discrasia in merito alla qualificazione della Società Acosea Impianti S.r.l., laddove viene, da un lato, classificata come “*in house*” (Allegato A) e dall’altro come Società di diritto singolare (Allegato C), si invita l’Ente ad avviare un percorso di riflessione con gli altri Enti soci in merito alla corretta qualificazione della Società, tenendo conto dei principi consolidati derivanti dalla giurisprudenza come sopra richiamata.

13.1 L’attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l’Ente, nell’ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica la “*gestione amministrativa e finanziaria delle reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali strumentali all’esercizio dei servizi pubblici locali e, specificatamente, del servizio idrico integrato*”.

13.2 Tipo di controllo

L’Ente indica l’esistenza del “controllo solitario” del Comune di Ferrara per maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria.

13.3 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L’Ente riferisce che:

- la Società presenta, formalmente, un numero di dipendenti pari a zero. Si avvale tuttavia di n.1 unità di personale distaccata dalla controllante Ferrara Tua S.p.A. Pertanto, di fatto, il numero del personale operativo è superiore a quello degli amministratori, come riportato nel “Piano di Revisione periodica” (n. 1 unità di personale contro un Amministratore Unico);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da ACOSEA IMPIANTI S.r.l.;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel “Piano di Revisione periodica”, nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all’art.20, c. 2, lett. f del T.U.S.P.
- in base alle analisi effettuate, non si ravvisa la possibilità di avviare operazioni di aggregazione.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito "Regolamento interno per il reclutamento del personale", correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

13.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 23.400,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 13 dello Statuto prevede che "la Società è amministrata da un Amministratore Unico, anche persona giuridica o da un Consiglio di Amministrazione" e l'art. 16 prevede che "nel caso che la Società sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione, questo sarà composto da tre o cinque membri", conformemente alle norme del T.U.S.P.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all'amministratore, si riscontra **il mancato rispetto** del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 23.400,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 19.552,00¹. Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha

¹ Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di questa Corte, "il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento della finanza pubblica" (Cfr. Corte dei conti, Sez. Basilicata, del. n. 10/2018, Sez. Liguria, del. n. 90/2016, Sez. Lombardia, del. n. 88/2015) In più, come evidenziato, in particolare, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia il limite previsto dall'art. 4, c. 4 e c. 5 del D.L. n. 95/2012 "(si applica) . . . indifferentemente al trattamento economico complessivo del compenso fisso e della eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati" (del. n. 88/2015/PAR). Tale principio, già riportato nella del. n. 131/2021/VSGO di questa Sezione regionale di controllo, è stato più di recente confermato anche dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (cfr. del. n. 29/2020/PAR), dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna (cfr. del. n. 124/2022/PAR) nonché da questa Sezione regionale di controllo con del. n. 78/2023/PAR e ribadito, ancora più di recente, con del. n. 4/2024/VSGO con cui questa medesima Sezione regionale di controllo ha confermato che, "a fronte di precisi indici normativi che si riferiscono al "costo complessivamente sostenuto nel 2013" (art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012) e al "trattamento economico annuo onnicomprensivo" (art. 11, c.6, terzo periodo del T.U.S.P.) e alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, il limite della percentuale dell' 80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili".

univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie.²

In tema è intervenuta di recente la Sez. Autonomie di questa Corte che, con riferimento alle società a controllo pubblico controllate da regioni ed enti locali, ha affermato che l'amministrazione controllante può, " . . . nel presupposto in cui non abbia sostenuto un costo nel 2013, nel rispetto di precisi indicatori dimensionali, individuare un parametro diverso da quello del costo complessivo storico previsto dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012, cui rinvia l'art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175/2016; ed inoltre " . . . esclusivamente a fronte della dimostrazione di vicende modificative (eventualmente a seguito di operazioni straordinarie) dell'oggetto sociale e/o della governance e/o della struttura tali da tradursi in un effettivo e rilevante ampliamento dell'attività societaria e/o da comportare una maggiore complessità della società, se non addirittura da autorizzare la identificazione di un soggetto giuridico sostanzialmente "nuovo", sicché, alla luce di tali vicende, il costo da corrispondere per i compensi degli amministratori possa essere considerato in concreto irrisorio e sostanzialmente inesistente, l'amministrazione controllante può individuare un parametro diverso da quello del costo complessivo storico previsto dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012, richiamato dall'art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175/2016;

in entrambe le ipotesi, i parametri per determinare l'emolumento da corrispondere agli amministratori dovranno essere individuati in precisi indicatori dimensionali, confrontando, in primis, il compenso con il volume d'affari, il patrimonio netto e l'utile della società; di poi, evidenziando dell'incarico la sua complessità, valutando la responsabilità assunta e la professionalità specifica richiesta; ancora, analizzando i compensi medi per posizioni simili in aziende dello stesso settore e area geografica ed, infine, armonizzando il compenso rispetto alla retribuzione dei dipendenti e degli altri dirigenti, entro il limite dell'equilibrio economico e comunque senza superare il tetto massimo complessivo del trattamento economico degli amministratori e dirigenti pubblici». (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.).

Orbene, va rilevato che nella vicenda oggetto di scrutinio di questa Sezione si versa in una situazione completamente diversa rispetto al caso che ha dato origine al

²Cfr. Sezione Controllo Sardegna del. n. 20/2018/PAR: "Sull'interpretazione dei due articoli sopra citati si è più volte espressa la giurisprudenza contabile precisando che le limitazioni normativamente previste operassero anche nei confronti dell'amministratore unico, che poteva eventualmente beneficiare dell'indennità di risultato nei limiti e alle condizioni previste dai limiti di finanza pubblica (SRC Liguria, deliberazione, n. 70/2013/PAR). Inoltre, come chiarito in precedenti pronunciamenti di altre Sezioni (può farsi rinvio, per esempio, a SRC Lombardia, n. 186/2013/PAR e n. 1/2015/PAR), i due vincoli di cui sopra trovavano concorrente applicazione nel caso degli organi di amministrazione, monocratici o collegiali, delle società partecipate da enti locali."

pronunciamento nomofilattico della predetta Sezione centrale, orientamento che, pertanto, non può trovare applicazione nel caso di specie.

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

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2, nell'ambito della relazione sulla gestione al bilancio chiuso al 31 dicembre 2023.

14 Agenzia mobilità e impianti Ferrara S.r.l.

La Società Agenzia mobilità e impianti Ferrara S.r.l. (A.M.I. Ferrara S.r.l.) è una Società costituita tra la Provincia di Ferrara e il Comune di Ferrara in seguito alla trasformazione di "AMI Consorzio" i cui soci, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto sociale, dovranno essere costituiti esclusivamente dalla Provincia di Ferrara, dal Comune di Ferrara e/o da Enti o Società da questi totalmente controllati. Da visura camerale, estratta dalla Banca dati Telemaco, i soci sono rappresentati dalla Provincia di Ferrara (59,548%) e dal Comune di Ferrara che detiene nella Società una partecipazione diretta del 40,452%.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

14.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica l'attività di *"progettazione, coordinamento e sostegno alle politiche e progetti di mobilità sostenibile, collaborando con gli enti locali per favorire attività nell'interesse della collettività amministrata"* e che la Società svolge un'attività di produzione di beni e servizi a favore dell'Amministrazione.

14.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'inesistenza di controllo da parte del Comune di Ferrara.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" e con specifico riferimento all'assenza di controllo congiunto da parte degli Enti soci, il Comune rappresenta che *"AMI è stata costituita ai sensi, fra l'altro, delle Leggi Regionali dell'Emilia-Romagna 11,30/1998, 3/1999 e 10/2008. In particolare, la L.R. 10/2008, nel dettare le norme generali per la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica concernenti, fra l'altro, i servizi di trasporto pubblico locale (art.23), promuoveva, in relazione alle Agenzie locali per la mobilità "l'adozione di forme organizzative, quali le società di capitale 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'art. 30 del decreto legislativo n.267 del 2000" (art.25). Il 27 ottobre 2010 avviene la trasformazione di AMI da Consorzio a SRL (prevista dalla legge regionale n. 10 del 2008 che indica la forma giuridica di SRL per le Agenzie locali della mobilità) ribadendone il ruolo e le funzioni. AMI, pertanto, adeguandosi ha confermato la propria realtà di Agenzia leggera ed aderente alle indicazioni del legislatore regionale. Inoltre, a causa delle disposizioni del DL 78/2010 che impediscono ai comuni c.d. "minori" di essere soci di società, si è dovuto procedere al recesso da AMI - Consorzio di tutti i comuni. Di conseguenza, AMI SRL ha come soci unicamente la Provincia di Ferrara (con quota al 59,5%) e il Comune di Ferrara (con quota al 40,5%). Tuttavia, AMI anche con apposite disposizioni di Statuto ha garantito che i comuni non più soci potranno essere consultati sulle problematiche rilevanti del trasporto pubblico locale. Restano confermate ed inalterate, le competenze attribuite ad AMI, la struttura organizzativa dell'Agenzia, il proprio patrimonio e il capitale sociale. Si è provveduto alla nomina di un amministratore unico in luogo del Consiglio di amministrazione, realizzando in questo modo quei risparmi di costi amministrativi che la legge regionale e gli enti locali soci intendevano conseguire. In conformità alla missione normativa, l'oggetto sociale prevede che la società svolge tutte le funzioni di "agenzia della mobilità" previste dalle norme di legge vigenti e delle funzioni amministrative spettanti agli enti soci in materia di trasporto pubblico di persone da essi eventualmente delegate." Infatti, si ricorda che, ai sensi dell'art.14, comma 27, D.L. 78/2010, l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico comunale rientra fra "le funzioni fondamentali dei Comuni" ai sensi dell'art.117, secondo comma, lett. p) della Costituzione. La partecipazione è "necessaria" perché, in ragione della sua connotazione funzionale, in virtù di quanto disposto dalla citata Legge Regionale. Si devono trarre le seguenti considerazioni:

- AMI, in considerazione della propria connotazione funzionale deve orientarsi come **società a partecipazione (esclusivamente) pubblica di diritto speciale** rispetto non solo al diritto comune delle società ma anche alla disciplina delle società pubbliche contenuta nel TUSP;
- la disciplina applicabile ad AMI non può essere ricercata richiamando, semplicemente e tout court quella prevista per i modelli e le qualificazioni contemplati nel TUSP (società a controllo pubblico o società in house).

Ne consegue che l'identificazione della relazione che intercorre fra soci, società e organi sociali deve essere ricostruita sulla base di presupposti autonomi non rinvenibili nel Tusp o meglio le leggi regionali di riferimento non definiscono forme di controllo che si possono ricondurre al controllo "pubblico" o al controllo analogo. Ne peraltro – per ovvia conseguenza – la mancata conformazione alle forme di controllo

"pubblico" o al controllo analogo ricavabili dal Tusp possono essere causa del venire meno all'adesione alla società".

Al riguardo, la Sezione rammenta la definizione di "controllo pubblico" già descritta al punto 8 della presente delibera alla quale si rimanda integralmente.

Inoltre, come già osservato da questa Sezione di controllo con del. n. 97/2021/VSGO, si rappresenta che la partecipazione pubblica alla società è garantita dall'art.2 dello Statuto sociale che dispone che le quote della società dovranno essere possedute esclusivamente dalla Provincia di Ferrara, dal Comune di Ferrara e/o da Enti e Società da questi totalmente controllati e che il medesimo Statuto sociale altresì prevede:

- all'art. 15, c. 4 che "L'assemblea è regolarmente costituita con la presenza di soci che rappresentano almeno il 70% del capitale sociale e parimenti delibera con il voto favorevole di soci che rappresentino almeno il 70% di capitale sociale".
- all'art. 16 che all'assemblea dei soci compete "la nomina e la revoca dell'Amministratore unico e la determinazione degli indirizzi a cui l'Amministratore unico deve attenersi" e che l'Assemblea dei soci è "organo di indirizzo politico e amministrativo"
- all'art. 24 che "si fa altresì espresso riferimento alle disposizioni di legge in materia di società a controllo pubblico e in particolare al D.Lgs. n. 175/2016".

Inoltre, la Sezione osserva che da visura camerale, estratta dalla Banca dati Telemaco in data 8 settembre 2025, i soci sono rappresentati esclusivamente dalla Provincia di Ferrara (59,548%) e dal Comune di Ferrara (40,452%).

Ciò premesso, risulta evidente che ciascun socio singolarmente non può condizionare gli esiti assembleari, giacché l'assemblea societaria richiede, in ragione delle quote sociali detenute, il consenso di entrambi i soci per deliberare negli argomenti di sua competenza, compresa la nomina dell'amministratore unico e relativa determinazione degli indirizzi d'azione (art.16) e che, pertanto, risulta *"de facto"* la sussistenza del controllo pubblico congiunto dei due (e unici) soci pubblici.

Ciò premesso, la Sezione invita l'Ente a rettificare il piano di razionalizzazione oggetto dell'odierno esame qualificando la suddetta Società come "a controllo pubblico congiunto".

14.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 8 dipendenti contro un Amministratore Unico);

- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da AMI Srl;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare AMI srl ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito "Regolamento interno per il reclutamento del personale", correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

14.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 45.300,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 17, c. 1 dello Statuto prevede che *"la Società è amministrata da un amministratore unico. L'Amministratore unico è eletto dall'Assemblea al di fuori dai propri componenti tra persone in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'elezione degli organi di governo degli Enti locali e dotate di comprovata competenza in ordine alle materie connesse alle finalità dell'Agenzia"*.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all'amministratore, si riscontra il **mancato rispetto**, anche se per una minima differenza di € 644, del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 45.300,00 (cfr. Scheda Agenzia Mobilità – allegato A) a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 55.820,00 (cfr. pag. 14 della nota integrativa al bilancio 2013). ¹

Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie.²

Sul punto, si richiama quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata al precedente punto 13.5.

Orbene, anche qui, va rilevato che nella vicenda oggetto di scrutinio di questa Sezione si versa in una situazione completamente diversa rispetto al caso che ha dato origine al pronunciamento nomofilattico della predetta Sezione centrale, orientamento che, pertanto, non può trovare applicazione nel caso di specie.

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

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2, nell'ambito della relazione sulla gestione al bilancio chiuso al 31 dicembre 2023.

15 A.F.M. Farmacie comunali Ferrara S.r.l.

La Società A.F.M. Farmacie comunali Ferrara S.r.l. è una Società *"in house"* i cui soci sono rappresentati dalla Società Ferrara TUA (80%) e dal Comune di Ferrara che detiene nella Società una partecipazione diretta del 20%. Il Comune di Ferrara, pertanto, detiene nella Società in parola una partecipazione indiretta del 80% per il tramite di FERRARA TUA e una partecipazione diretta del 20%.

Lo Statuto della Società, all'art. 4.8, correttamente prevede che *"la Società è in ogni caso vincolata a realizzare oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato nello svolgimento dei compiti a essa affidati dall'Ente Pubblico Locale socio, nell'ambito del mandato ricevuto dal medesimo attraverso il contratto di servizio"* nel rispetto dell'art. 16, c. 3 del T.U.S.P.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

15.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica l'attività *"direzionale e amministrativa delle farmacie comunali (n. 11 farmacie e un centro inalatorio)"* e che la titolarità della vendita diretta di farmaci è in carico al Comune, affidata attraverso il contratto di servizio alla propria società *"in house"*.

15.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'esistenza del controllo solitario da parte del Comune di Ferrara per maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta, tra l'altro, che *"in data 10.01.2021 l'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, con proprio atto, ha determinato l'iscrizione del Comune di Ferrara all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 192, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in relazione agli affidamenti in regime di in house providing alla A.F.M. FARMACIE COMUNALI FERRARA SRL, in virtù di un rapporto di controllo analogo a cascata, esercitato per il tramite della Holding Ferrara Servizi S.p.A." (ora Ferrara Tua S.p.A.). Nell'anno 2020, con propria delibera di Consiglio Comunale n. 7/133501/2020 è stato approvato l'affidamento, secondo il modello dell'"in-house providing", della gestione delle farmacie comunali alla società AFM Farmacie comunali Ferrara srl e la contestuale approvazione del nuovo contratto di servizio per le annualità 2021-2025".*

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

15.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 85 dipendenti contro un Amministratore Unico);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l.;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l. ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per

tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito *"Regolamento per il reclutamento del personale di AFM Farmacie comunali Ferrara S.r.l."*, correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

15.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 17.000,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 14, c. 1 dello Statuto prevede che *"la Società è amministrata da un amministratore unico, anche persona giuridica. La nomina dell'amministratore unico è riservata in analogia all'art. 2449 c.c. al Comune di Ferrara; l'amministratore unico potrà essere in qualsiasi momento revocato dall'Ente che l'ha nominato, anche senza giustificazione alcuna - omissis"*

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all'amministratore, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 17.000,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 51.099,00.¹ Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie.² Sul punto, si richiama quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata al precedente punto 13.5.

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

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

16 A.T.C. S.p.A. – in liquidazione

La Società A.T.C. S.p.A. è una Società nella quale il Comune di Ferrara detiene una partecipazione diretta del 1,29% e svolgeva attività connesse ai trasporti terrestri n.c.a.

In particolare, nell'"Allegato c – relazione tecnica", il Comune rappresenta che la Società è stata l'Azienda di trasporto pubblico che svolgeva il servizio urbano nelle città

di Bologna, Ferrara, Imola, Castel S. Pietro Terme, Porretta Terme e servizio suburbano ed extraurbano nei territori delle province di Bologna e Ferrara.

La Società è partecipata, oltre che dal Comune di Ferrara (1,29%), dalla Provincia di Ferrara (1,9%), dalla Città Metropolitana di Bologna (37,2%) e dal Comune di Bologna (59,7%) e l'assemblea dei Soci di ATC S.p.A., in data 30 giugno 2014, ha deliberato la messa in liquidazione della Società.

Il Comune riferisce che sono in corso le conseguenti procedure di liquidazione volontaria o scioglimento nonché le attività per la conclusione delle procedure amministrative - legali di liquidazione e che, con riferimento alla previsione dei tempi di chiusura della liquidazione, tenuto conto dello stato di incertezza che riguarda i contenziosi in corso, non è possibile ipotizzare una data presunta.

L'Ente riferisce altresì che si è in attesa della conclusione della suddetta procedura di liquidazione, sospesa a causa di un contenzioso ATC/Corte dei conti in base ad accertamento della Guardia di Finanza avvenuto negli anni 2008-2009, un ulteriore contenzioso tributario in materia di IRAP su accertamento dell'Agenzia delle Entrate e una procedura di recupero crediti verso TPER S.p.A.

Il Comune, infine, conferma la razionalizzazione della Società, in continuità con gli anni precedenti, in attesa della chiusura e scioglimento della Società a cura del liquidatore, avviata nell'anno 2014.

Da visura camerale estratta dalla banca dati "Telemaco" in data 13 gennaio 2026, la Società "*de qua*" risulta in stato di scioglimento e liquidazione.

17 Banca Popolare Etica S.c.p.A.

La Società Banca Popolare Etica S.c.p.A. è una Società cooperativa per azioni che svolge l'attività principale di "*intermediazione monetaria di istituti monetari diversi dalle Banche centrali*" e l'attività secondaria di "*altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale*", nella quale il Comune di Ferrara detiene una partecipazione diretta del 0,0028%.

La suddetta partecipazione rientra fra le partecipazioni mantenibili ai sensi dell'art. 4 c. 9-ter del T.U.S.P.³, rispetto a cui l'Ente ne dichiara il mantenimento senza interventi.

17.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito delle Attività delle società bancarie di finanza etica e sostenibile ex art. 111-bis de D.Lgs. n. 385/1993

³ Art. 4, c. 9-ter T.U.S.P.: "È fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima"

(art. 4, c. 9-ter T.U.S.P.) indica che si tratta *“della prima istituzione di finanza etica ed alternativa nel nostro Paese ed il Comune di Ferrara vi partecipa un duplice obiettivo: creare un sistema di raccolta e impiego del risparmio tra soci privilegiando chi si trova in situazioni di difficoltà e proporre progetti con finalità sociale conformi alle proprie politiche di Welfare”*.

17.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'inesistenza di controllo da parte del Comune di Ferrara.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta che *“Banca Etica è la prima istituzione di finanza etica nel nostro Paese. Concepita dalle organizzazioni del terzo settore, del volontariato e della cooperazione internazionale, nasce nel 1995 come Associazione “Verso la Banca Etica”, si trasforma nel 1998 in Banca Popolare Etica, diventando un vero e proprio istituto di credito specializzato nella finanza etica ed alternativa, con un duplice obiettivo: creare un sistema di raccolta e impiego del risparmio tra soci privilegiando chi si trova in situazioni di difficoltà e proporre progetti con finalità sociale”*.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

17.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 440 dipendenti contro n. 13 amministratori);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da Banca Popolare Etica;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare Banca Popolare Etica ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

18 FERRARA TUA S.p.A.

La Società Ferrara TUA S.p.A. è una Società *"in house"* il cui socio unico è il Comune di Ferrara che detiene nella Società una partecipazione diretta del 100%.

Lo Statuto della Società, all'art. 4.17, correttamente prevede che *"La società, sotto pena di grave irregolarità ex art. 2409 c.c., dovrà effettuare oltre l'ottanta per cento del fatturato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico socio e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato (diretto o indiretto tramite partecipazione azionaria) 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."* nel rispetto dell'art. 16, c. 3 del T.U.S.P.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

18.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica che *"La società produce servizi di interesse generale quali compiti affidatigli dall'ente, destinati sostanzialmente a due finalità: la prima a garantire la fruibilità dell'area urbana attraverso la realizzazione e gestione della sosta e la manutenzione del verde pubblico nell'area stessa, la seconda relativa alla gestione dei servizi cimiteriali di competenza dell'ente"* e che *"Al 01.01.2023 la società, a seguito della fusione per incorporazione inversa, è società unipersonale a totale controllo diretto del Comune di Ferrara (100%) Nel corso dell'anno 2022, la società è stata protagonista delle azioni propedeutiche all'azione di razionalizzazione che ha coinvolto Holding Ferrara Servizi S.p.A., per conformarsi in forma di multiutility per la gestione diretta ed indiretta (tramite controllate) di servizi di interesse generale a carattere economico. In sintesi, Ferrara Tua si è trasformata da Srl a SpA (con decorrenza dal 05.07.2022) e ha completato il percorso di fusione, per incorporazione inversa, della sua controllante Holding Ferrara Servizi SpA con atto notarile in data 22.12.2022. Tale azione ha effetti giuridici e civili dal 01.01.2023 ed effetti contabili e fiscali retrodatati al 01.01.2022."*

18.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'esistenza del controllo solitario da parte del Comune di Ferrara per maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta, tra l'altro, che *"al 01.01.2023 la Società, a seguito della fusione per incorporazione inversa con la controllante Holding Ferrara servizi S.p.A., è società unipersonale a totale controllo diretto del comune di Ferrara (100%)"* e che l'oggetto sociale della stessa è definito dall'art. 4 dello Statuto sociale (punti dal 4.1 al 4.17) a cui la Sezione fa integrale riferimento.

Più nel dettaglio, l'Ente riferisce che *"per quanto attiene al rapporto con il Comune di Ferrara, alla Società sono stati affidati i seguenti servizi: **Gestione dei servizi cimiteriali del Comune**, della manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni e degli impianti di proprietà comunale e strumentali all'esercizio dei servizi medesimi, della realizzazione di nuove opere nonché della concessione in uso gratuito dell'insieme degli impianti e delle strutture cimiteriali e funerarie (Contratto di Servizio: validità dal 01.01.2015 e scadenza 31.12.2024) – in fase di proroga tecnica al 30.06.2025; **Gestione della struttura obitoriale** situata in Via Fossato di Mortara (Contratto di servizio: Rinnovo affidamento con validità 01.05.2022 – 30.04.2025); **Gestione del verde pubblico nel territorio comunale** (Contratto di Servizio: deliberazione di Consiglio Comunale del 18.07.2017- Validità: dal 18.09.2017- scadenza 17.09.2020 – proroga al 31.12.2030); **Gestione del servizio di disinfezione e disinfestazione nel territorio comunale** (Contratto di servizio in corso di validità: 01.04.2024-31.03.2027); **Gestione unitaria del servizio di regolazione della sosta nei posti auto a pagamento**, con o senza custodia, situati su piazze, strade ed aree demaniali, o comunque nella disponibilità del Comune di Ferrara, nonché dei parcheggi oggetto della convenzione (Contratto di Servizio stipulato nel 2009 con scadenza 19.05.2019 – proroga al 31.12.2030)".*

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

18.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 98 dipendenti contro 3 amministratori C.d.A.);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da FERRARA TUA S.p.A.;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare FERRARA TUA S.p.A. ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa. Tale azione è già stata effettuata nell'anno 2015, nell'ambito del piano di razionalizzazione delle partecipazioni di cui alla L.

190/2014 e, nel corso dell'anno 2023, incorporando, per fusione inversa, la propria Società controllante Holding Ferrara Servizi.

A tale ultimo riguardo (fusione inversa), l'Ente rappresenta che *"Con atto del Notaio Francesco Leoni Repertorio n.4564 Raccolta n. 3236 del 22/12/2022, con effetti giuridici dal 01/01/2023 e contabili retroattivi al 1/01/2022, si è conclusa l'operazione di fusione inversa per incorporazione di Holding Ferrara Servizi Spa in Ferrara Tua Spa, in attuazione degli indirizzi espressi nella Delibera di Consiglio Comunale Prot. Gen. N. 62097/2022 del 30/5/2022 avente ad oggetto "Revisione della Governance dei servizi pubblici del Comune di Ferrara e attuazione del Modello Multiutility: indirizzi e determinazioni" che ha autorizzato l'esecuzione delle seguenti operazioni, avvenute nel corso dell'anno 2022: Cessione della partecipazione pari all'1% di Ferrara Tua dal Comune di Ferrara a Holding Ferrara Servizi per giungere alla detenzione del 100% di Ferrara Tua da parte di Holding; Trasformazione di Holding Ferrara Servizi e Ferrara Tua da SRL in SpA; Fusione per incorporazione di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua. Le motivazioni a fondamento dell'operazione nascono dalla necessità di revisione della "mission" di Holding Ferrara Servizi nonché di quella di Ferrara Tua. È stato individuato come modello di riferimento la società multiutility in house per lo svolgimento di servizi pubblici e/o di interesse generale in via diretta o indiretta attraverso società partecipate anche esse nella forma di in house providing che trova il favor del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175/2016), in quanto forma di aggregazione delle gestioni e riduzione del numero delle partecipate con conseguente economie di spesa e riduzione dei costi di funzionamento. Occorre ricordare che il processo aggregativo tramite la descritta fusione inversa di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua risponde a specifiche disposizioni del Tusp – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica d.lgs. n. 175/2016, relativamente: alla prescrizione dell'art. 20 comma 2 lett. e) del Tusp che impone alle pubbliche amministrazioni di rilevare la "necessità di aggregazioni di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4" del Tusp; alla prescrizione dell'art. 20 comma 2 lett. f) che impone alle pubbliche amministrazioni socie di rilevare la "necessità di contenimento di costi di funzionamento. L'effetto della fusione inversa ha determinato immediatamente un processo di contenimento dei costi di funzionamento delle due strutture organizzative ricondotte ad una".*

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito *"Regolamento interno per il reclutamento del personale"*, correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

18.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è un Consiglio di Amministrazione, composto da 3 membri, con un compenso annuo di € 44.000,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 12 dello Statuto di FERRARA TUA S.p.A., prevede che *"l'organo amministrativo della Società è costituito da un Amministratore Unico ovvero da un Consiglio di Amministrazione, compatibilmente con le norme vigenti in materia di società a partecipazione pubblica e secondo delibera dall'Assemblea motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi. L'organo amministrativo dura in carica per tre esercizi consecutivi e scade alla data dell'Assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo di tali esercizi. In caso di proroga trova applicazione l'art. 11, comma 15, del D.lgs. 175/2016. È ammesso il rinnovo della carica di amministratore. Nel caso in cui la Società sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione questo è composto da tre o cinque membri, compreso il Presidente. In applicazione dell'art. 10, comma 1 lett. b.1) che precede, il Socio Ente Pubblico ha il diritto di procedere alla nomina – e alla revoca diretta anche in assenza di giusta causa – della totalità degli Amministratori in considerazione dell'entità totalitaria della propria partecipazione. I componenti del Consiglio di Amministrazione devono essere scelti nel rispetto del principio di equilibrio di genere, secondo le previsioni di legge. Se, nel corso dell'esercizio, vengono a mancare uno o più amministratori, si provvede ai sensi dell'art. 2386 del Codice civile. Qualora venga a mancare, per una qualsiasi causa, la maggioranza dei membri del Consiglio, questo si intende decaduto e si deve convocare d'urgenza l'assemblea per la nomina del nuovo Consiglio. L'organo amministrativo conforma la propria attività al perseguimento degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dai soci. Agli amministratori si applica l'art. 2382 cod. civ. relativo alle cause di ineleggibilità e decadenza; la nomina dell'organo amministrativo dovrà altresì avvenire in conformità alle disposizioni di cui al D.lgs. 39/2013 in tema di inconvertibilità e incompatibilità di incarichi presso enti privati in controllo pubblico nonché del D.lgs. n. 175/2016 e successivi regolamenti e decreti ministeriali, per la parti applicabili. La revoca di un amministratore può essere deliberata anche in assenza di giusta causa e, in tal caso, nulla è dovuto all'amministratore revocato a titolo di risarcimento del danno,*

intendendosi l'assunzione dell'incarico di amministrazione nella Società come accettazione della presente clausola e pertanto come rinuncia al risarcimento del danno"

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all' amministratore, la Sezione fa integrale riferimento alla recentissima del. n. 124/2025/VSG con cui questa Sezione regionale di controllo, in ordine alla verifica dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 11, c. 3, del T.U.S.P., in merito ai verbali con cui l'Assemblea dei soci, in data 28 aprile 2023 e 2 ottobre 2024, ha deliberato di nominare i nuovi componenti del Consiglio di amministrazione di FERRARA TUA, ha accertato il mancato rispetto di quanto disposto dall'art.11 c. 3 D.Lgs. n. 175 del 2016, in ragione della parziale e non esaustiva motivazione degli atti deliberativi con i quali è stato deciso di avvalersi di un consiglio di amministrazione piuttosto che dell'amministratore unico, anche con riferimento alle esigenze di contenimento dei costi e ha rilevato, in particolare, che la determinazione dei compensi spettante agli amministratori vada individuata in una somma pari all'80% del compenso registrato nel bilancio del 2015 di FERRARA TUA S.r.l. e, in più, constatata la carenza di una appropriata, specifica motivazione, deve essere determinato in € 23.040,00 invece che in € 44.000,00.

Sul punto, si richiama quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata al precedente punto 13.5.

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

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

19 Hera S.p.A. (quotata)

La società Hera S.p.A. è quotata nel mercato regolamentato e ai sensi dell'art. 1 c. 5, del T.U.S.P. "le disposizioni del [...] decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, c. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate". Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame delle risulta che il Comune di Ferrara deteneva nella società quotata Hera S.p.A. una partecipazione diretta pari al 0,088% ed una indiretta, per il tramite di Ferrara TUA S.p.A. del 1,63%. L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

Il Comune rappresenta inoltre che nel corso del 2024, in continuità con le scelte adottate in precedenza, l'Amministrazione ha rinnovato la propria adesione al Patto di sindacato e di voto con validità 1/7/2024-30 giugno 2027 con Del. del Consiglio comunale n. 2024-14 del 12 febbraio 2024.

Si aggiunge in questa sede che, considerato l'ambito temporale della presente

decisione, non si possono tecnicamente rilevare le innovazioni normative introdotte successivamente a tale data; tuttavia, non può non accennarsi al fatto che il futuro perimetro dell'art. 20 andrà ridefinito per tener conto delle novità apportate dalla L. 30 dicembre 2025, n. 199 che, attraverso l'art. 1, c. 967, ha introdotto il c. 9 bis all'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

19.1 L'attività svolta

Il Comune di Ferrara nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica che indica che la società *"è una multinazionale e gestisce, per l'Ente, i servizi di distribuzione del gas, teleriscaldamento, servizio gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, illuminazione pubblica e semaforizzazione"* e che *"la Società non è soggetta ad interventi di razionalizzazione in quanto classificata come società quotata e quindi esclusa ai sensi dell'art. 1, c. 5 del T.U.S.P."*.

20 Lepida S.c.p.A.

Con riferimento a Lepida S.c.p.A., partecipata direttamente con una quota dello 0,0086 per cento, l'Ente opta per il mantenimento della partecipazione senza alcun intervento di razionalizzazione. Attualmente la Società, che opera in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dalla Regione con una quota, nettamente maggioritaria, superiore al 90 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.

Per ulteriori approfondimenti e con riferimento ai profili di criticità riscontrati da questa Sezione regionale di controllo, 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.

21 T.PER S.p.A.

La Società T.PER S.p.A. è una Società che gestisce il trasporto pubblico locale su gomma nei bacini provinciali di Bologna e Ferrara ed il trasporto passeggeri in ambito ferroviario regionale, in partnership con Trenitalia nella quale il Comune di Ferrara detiene una partecipazione diretta del 0,65%.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

Oltre al Comune di Ferrara, la Società in parola è partecipata da: la Regione Emilia-

Romagna (46,13%), il Comune di Bologna (30,11%), la Città Metropolitana di Bologna (18,79%), l'Azienda Consorziale Trasporti ACT di Reggio Emilia (3,06%), la Provincia di Ferrara (1,01%) e completano la compagine societaria, con quote minori, Ravenna Holding S.p.A. e la Provincia di Parma.

L'Ente riferisce che in data 15/09/2017 T.PER ha perfezionato l'emissione di un prestito obbligazionario quotato alla Borsa di Dublino (Irish Stock Exchange) e che, pertanto, **ritiene che la Società non sia soggetta ad interventi di razionalizzazione in quanto rientra fra le società escluse ai sensi dell'art. 26, c. 5 del T.U.S.P. "emissione di prestiti obbligazionari in mercati regolamentati"**.

Al riguardo, il Collegio rammenta che in sede del giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Emilia-Romagna, questa Sezione, con relazione allegata alla del. n. 77/2025/PARI ha osservato che *"la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2024 ha statuito che la ratio legis dell'inapplicabilità del Tusp alle società quotate 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". Il principio del buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost. impone, in ogni caso, ai soci pubblici un "uso corretto" delle risorse pubbliche impiegato nella partecipazione al capitale di rischio di una società. La questione sull'applicabilità del Tusp a Tper, dopo la seconda emissione di bond, si pone nei seguenti termini. Nel 2024, Tper S.p.A. ha perfezionato l'emissione di un prestito obbligazionario unsecured per un ammontare di 100 milioni di euro, quotato alla Borsa di Dublino (Irish Stock Exchange), prima piazza mondiale per il mercato regolamentato di bond governativi e corporate. Questa risulta essere la seconda operazione di questo genere compiuta da Tper, che nel 2017 aveva emesso un analogo prestito obbligazionario per un importo di 95 milioni di euro, anch'esso quotato alla Borsa di Dublino. Il bond di TPER ha una durata di cinque anni e una cedola con tasso fisso di 4,343 per cento annuo. Quotato sul mercato regolamentato di Euronext Dublin, l'ammontare complessivo del prestito è di €100 milioni, rimborsabile in tre rate annuali dal 2027 in avanti. Il Tusp contempla la possibilità di emettere strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni. Nell'individuare l'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 175/2016, il c. 5 dell'art. 1, prevede che esso si applichi, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, co. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate. Per quanto concerne, invece, le società emittenti strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni (e, di riflesso, le società da esse controllate) sono esentate dall'applicazione del Tusp se sussiste almeno un'ulteriore condizione, vale a dire che abbiano emesso detti strumenti:*

- entro la data del 31 dicembre 2015 (art. 2, c. 1, lett. p);
- all'esito di un procedimento avviato entro la data del 30 giugno 2016 e concluso entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del Tusp, vale a dire entro il 23 settembre 2017 (art. 26, c. 5);
- per le sole società del comparto energetico, entro il 31 dicembre 2021 (art. 52, c. 1-bis, del D.L. n. 50/2022, convertito, con modifiche, dalla L. n. 91/2022). Nello specifico, Tper, avrebbe concluso in data 15 settembre 2017 il primo procedimento di emissione del bond avviato in data 18 maggio 2016 e comunicato a questa Sezione con nota prot. n. 18319 del 21 novembre 2016. La scelta del legislatore del Tusp di distinguere le società che abbiano emesso azioni quotate in mercati regolamentati e quelle che abbiano fatto ricorso a strumenti finanziari diversi da quelli azionari, e con queste ultime quelle che abbiano emesso strumenti finanziari entro una certa data, **trova fondamento nell'esigenza di evitare che le società a partecipazione pubblica, mediante l'espedito della quotazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni, possano eludere il regime vincolistico previsto dal Tusp**. Circa la seconda emissione di bond, da parte di Tper, va evidenziato che, dal contesto ordinamentale sopra delineato, **non sembrerebbe rinvenirsi la disciplina da applicare alle società che, avendo emesso strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni - e dunque considerate società quotate, con l'esclusione dell'applicazione del Tusp - abbiano detti titoli scaduti**. In tal caso, occorre valutare se lo status di quotata, per tali società, sia destinato comunque a venir meno allo spirare della quotazione dei titoli non azionari ovvero se possa essere mantenuto, almeno finché la società si trovi in costanza di emissione (anche successiva) di titoli di eguale natura. Al riguardo, la Sezione rammenta quanto rappresentato dalla Sezione delle autonomie con del. n. 10/2024/FRG "Da un primo esame sembrerebbe abbastanza pacifico che in assenza di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità, la società perde lo status di "quotata" e rientra appieno nell'ambito di applicazione del Tusp. La questione, invece, appare meno chiara nel caso di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità. È, pertanto, auspicabile un intervento del legislatore per aggiornare il Testo normativo e dirimere eventuali dubbi interpretativi sullo status di quotata per le società emittenti strumenti finanziari non azionari giunti a scadenza e, dunque, sull'applicazione o meno del Tusp a dette società". **Ciò posto, la seconda emissione di bond rileva sicuramente ai fini della qualificazione di Tper come ente di interesse pubblico ai sensi dell'art. 16, c. 1, del D.Lgs. n. 39/2010 con il conseguente obbligo, per le**

società sottoposte al controllo di Tper che "la revisione legale non può essere esercitata dal collegio sindacale" conformemente al c. 2 del predetto art. 16."

Ciò premesso, il Collegio conferma anche in questa sede le suddette conclusioni.

21.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica che trattasi di *"Società di trasporti pubblici nata dalla fusione dei rami trasporto di ATC S.p.A. e FER (Società regionale ferroviaria) che, attraverso l'utilizzo di sinergie, svolge il servizio di trasporto pubblico garantendo un sistema di tariffazione a tutela delle fasce deboli della collettività"* e, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta che *"è una società a capitale pubblico, con sede a Bologna, che svolge servizi di trasporto locale e altre attività connesse, sia direttamente sia attraverso società controllate e partecipate, configurandosi come azienda della mobilità in senso ampio, con l'obiettivo di sviluppare il trasporto pubblico e di promuovere una mobilità efficace nei territori in cui opera. Da settembre 2017 TPER si configura come Ente di Interesse Pubblico, avendo emesso titoli obbligazionari quotati su mercati regolamentati (Irish Stock Exchange). TPER gestisce il TPL su gomma nei bacini provinciali di Bologna e Ferrara ed il trasporto passeggeri in ambito ferroviario regionale, in partnership con Trenitalia attraverso la collegata Trenitalia Tper (TT), sulla base di specifici contratti di servizio, stipulati a seguito di aggiudicazione delle relative procedure ad evidenza pubblica. TPER resta proprietaria del materiale rotabile funzionale allo svolgimento del servizio. I servizi svolti, e in particolare il trasporto pubblico locale, soddisfano bisogni di interesse generale e necessitano di coniugare una gestione sostenibile dal punto di vista economico finanziario con la massima attenzione a obiettivi di qualità, impatto sociale e sostenibilità ambientale."*

21.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'inesistenza di controllo da parte del Comune di Ferrara. Al riguardo, il Collegio rammenta che in sede del giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Emilia-Romagna, questa Sezione, con relazione allegata alla del. n. 77/2025/PARI ha osservato che ***"Tper è una società a controllo pubblico in quanto partecipata da: la Regione Emilia-Romagna (con il 46,13 per cento delle quote), il Comune di Bologna (30,11 per cento), la Città Metropolitana di Bologna (18,79 per cento), l'Azienda Consorziale Trasporti ACT di Reggio Emilia (3,06 per cento), la Provincia di Ferrara (1,01 per cento), il Comune di Ferrara (0,65 per cento); completano la compagine societaria, con quote minori, Ravenna Holding S.p.A. e la Provincia di Parma. Con tale modello societario i soci perseguono un interesse pubblico che, costituendo – in***

*via mediata – l’oggetto della società, si ricollega inscindibilmente alle finalità istituzionali dei medesimi soci (cfr. art. 4 TUSP) in assenza delle quali la partecipazione societaria sarebbe priva di giustificazione onerando i soci dell’assunzione delle conseguenti determinazioni in sede di piano di razionalizzazione ai sensi dell’art. 20 Tusp. Ciò a prescindere dal fatto dell’applicabilità o meno del Tusp a Tper ai sensi dell’art. 26, c. 5, del D. Lgs. n. 175/2016. L’assoggettamento di Tper a controllo pubblico deriva in ogni caso dall’art. 2359 c.c. applicato ad una compagine sociale di natura pubblica. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2024 ha statuito che la ratio legis dell’inapplicabilità del Tusp alle società quotate “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”. Il principio del buon andamento ai sensi dell’art. 97 Cost. impone, in ogni caso, ai soci pubblici un “uso corretto” delle risorse pubbliche impiegato nella partecipazione al capitale di rischio di una società”. Al riguardo, la Sezione, anche in questa sede fa integrale riferimento al recentissimo parere espresso da questa Sezione regionale di controllo con del. **n. 163/2025/PAR** (riportato al punto 8 della presente delibera) laddove, rispondendo al quesito “se l’emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere l’esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa” ha affermato che **“l’emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica non esclude l’esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa, derivando lo stesso, in ogni caso, dall’art. 2359 c.c., applicato ad una compagine sociale di natura pubblica”**.*

Ciò premesso, il Collegio conferma anche in questa sede le suddette conclusioni.

Si aggiunge in questa sede che, considerato l’ambito temporale della presente decisione, non si possono tecnicamente rilevare le innovazioni normative introdotte successivamente a tale data; tuttavia, non può non accennarsi al fatto che il futuro perimetro dell’art. 20 andrà ridefinito per tener conto delle novità apportate dalla L. 30 dicembre 2025, n. 199 che, attraverso l’art. 1, c. 967, ha introdotto il c. 9 bis all’art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

22 AMSEF S.r.l.

La Società AMSEF S.r.l. è una Società a controllo pubblico in cui il Comune di Ferrara detiene una partecipazione indiretta del 100% per il tramite di Ferrara TUA S.p.A. L’Ente ne prevede il mantenimento con interventi di razionalizzazione che specifica come segue: “attraverso un’analisi di benchmarking e di confronto comparativo dei

modelli organizzativi per la gestione dei servizi di onoranze funebri, si procederà ad individuare possibili soluzioni che migliorino l'efficienza e l'efficacia della gestione anche con riferimento agli investimenti effettuati e da effettuare, mantenendo la forte caratterizzazione sociale e di calmierazione delle tariffe nonché la accessibilità al servizio per la collettività."

22.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica che la Società opera nel campo delle **onoranze funebri**, che l'attività è svolta a favore della collettività e che la Società svolge *"prestazioni di servizi con forte caratterizzazione etica e di calmierizzazione delle tariffe applicate in un settore a forte sensibilizzazione sociale, garantendo accessibilità al servizio a tutta la collettività"*.

22.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'esistenza del controllo solitario da parte del Comune di Ferrara per maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria. Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta, tra l'altro, che la Società in parola è **"un'azienda costituita e controllata al 100% da Ferrara Tua SpA dal 01.01.2023, nata a seguito dello scorporo da Amsefc Spa del servizio onoranze funebri, reso obbligatorio dalla L.R. n.19/2004, in quanto servizio di natura commerciale. Amsef è un'azienda multiservizi leader nel campo delle onoranze funebri a livello nazionale, avendo maturato una notevole esperienza e professionalità in oltre 30 anni di attività, in cui costante è stato lo sforzo e l'impegno di risorse finalizzate al miglioramento, all'innovazione, al potenziamento ed alla qualificazione delle prestazioni. La società opera nel campo dei servizi funerari (onoranze e trasporti) in regime di concorrenza con altre realtà aziendali, sia in via diretta, che attraverso società controllate e/o collegate."**

Al riguardo, la Sezione osserva che la Società FERRARA TUA S.p.A., che controlla AMSEF S.r.l. svolge, tra gli altri, il servizio di *"gestione dei servizi cimiteriali del Comune"* e la *"gestione della struttura obitoriale"* a fronte dello svolgimento, da parte di AMSEF, del *"servizio di onoranze funebri"*.

L'attività di AMSEF risulta attenersi *"al servizio di onoranze funebri"*, (asseritamente) attività societariamente separata da quella cimiteriale di FERRARA TUA, in base al disposto dell'art. 5, c. 2 della L.R. n. 19/2004.

Il "connubio" FERRARA TUA S.p.A. e AMSEF S.r.l. merita un approfondimento allo scopo di segnalare all'Ente l'esistenza di possibili squilibri nel mercato di riferimento con conseguente compressione delle regole che sovrintendono la piena e leale concorrenza tra gli operatori del settore.

Il tema può essere affrontato partendo dalla segnalazione di cui al comunicato stampa dell'AGCM del 26/05/2007.

In quella dichiarazione relativa ai *"servizi funebri: gravi distorsioni concorrenziali nel settore"*⁴ (si faceva) . . . particolare riferimento alla commistione tra attività tipicamente pubblica (la gestione dei cimiteri) e attività imprenditoriali private (servizi di onoranze funebri) quando a svolgere i servizi di onoranze funebri sono le stesse società comunali che gestiscono i cimiteri, . . . (sottolineando che) . . . la soluzione ritenuta efficace della stessa Autorità per risolvere le distorsioni, vale a dire dagli art. 2 e 4 del disegno di L. n. 504/2006, sulla *"Disciplina delle attività nel settore funerario"*, . . . (era) . . . l'incompatibilità tra l'attività di onoranze funebri e le gestioni dei servizi cimiteriali istituzionali e delle camere mortuarie".

In tale quadro, si inserisce la L.R. n. 19 del 29.07.2004, che, all'art. 5, c. 2, non ha disposto separazione proprietaria bensì la separazione societaria proprio nell'ipotesi in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre⁵.

La "questione" FERRARA TUA S.p.A., AMSEF S.r.l. come si vede già da queste prime note, presenta possibili interferenze con la disciplina della tutela della concorrenza.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti chiarito che *"... dispone l'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 19 del 2004 («Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria») che "nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre di cui all'articolo 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria ...", mentre il successivo comma 3 prevede che i "servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate non possono in ogni caso essere dati in gestione a soggetti esercenti, anche attraverso società controllate o collegate, l'attività funebre di cui all'articolo 13 ...". A fronte di un simile quadro normativo, la giurisprudenza ha evidenziato che occorre distinguere tra servizi cimiteriali da una parte e servizi mortuari dall'altra, e che solo per questi ultimi vale*

⁴ Con comunicato stampa del 26 maggio 2007, pubblicato nel sito istituzionale, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - AGCM informa della segnalazione n. AS 392, approvata nella riunione del 17 maggio 2007 "servizi funebri: gravi distorsioni concorrenziali nel settore. Segnalazione inviata a presidenti di Camera e Senato, governo, regioni e comuni". In tale comunicato si rende noto che nella segnalazione "l'Autorità sottolinea come molte amministrazioni ospedaliere, per contenere i costi di gestione o addirittura per garantirsi un'entrata, affidano a società di onoranze funebri, gratuitamente o a pagamento, la gestione delle camere mortuarie. Si tratta di prassi che violano la necessaria distinzione fra servizi di natura pubblica in adempimento agli obblighi di polizia mortuaria, e attività commerciali quali sono i servizi di onoranze funebri. In questo modo si determinano gravi distorsioni sul mercato [...]. Analoghe distorsioni della concorrenza si creano, a parere dell'Antitrust, quando a svolgere i servizi di onoranze funebri sono le stesse società comunali che gestiscono i cimiteri.

⁵ Cfr. art. 5, c. 2 L.R. n. 19/2004 "Nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre di cui all'art. 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria, da attuare entro il 31 dicembre 2005, fatta salva l'eventuale scadenza originaria della gestione antecedente tale data. Le gestioni in corso che non abbiano provveduto alla separazione societaria entro il termine di cui al presente c., cessano alla scadenza del termine medesimo".

una incompatibilità tale da precludere qualsiasi forma di collegamento o controllo societario che implichi la sussistenza di un'aggregazione per la realizzazione di interessi economici comuni alla quale facciano capo anche le attività funebri, mentre non è fonte di illegittimità l'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali ad una società collegata ad altra esercente l'attività di onoranze funebri, essendo a tal fine sufficiente la mera separazione societaria tra i due operatori (v. TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 26 novembre 2009 n. 2861, in relazione ad una normativa regionale di portata coincidente con quella emiliano-romagnola)". (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, sent. n. 204 del 6 febbraio 2014).

Infine, l'AGCM, con parere n. AS1692 del 16 luglio 2020, reso ai sensi dell'art. 22 della L. n. 287/1990, in merito all'applicazione dell'art. 8, c. 2-bis e ter della L. n. 287/1990⁶ introdotti dall'art. 11 c.3 della L. n. 57/2001, ha affermato che *"L'obbligo di separazione societaria disciplinato dalla norma è rivolto principalmente ad escludere il rischio che le imprese titolari di diritti speciali o esclusivi possano beneficiare di vantaggi concorrenziali ingiustificati riconducibili alla possibilità di attuare pratiche di sussidio incrociato tra attività riservate e altri servizi forniti in regime di libero mercato. Tali possibili distorsioni della concorrenza, tuttavia, possono essere evitate attraverso la semplice separazione societaria tra due soggetti giuridici, a prescindere che gli stessi appartengano allo stesso gruppo societario o siano interessati da fenomeni di partecipazioni azionarie incrociate o forme più o meno complesse di intreccio tra titolari di cariche e/o di quote azionarie".*

Il succitato parere dell'Autorità, sebbene reso in relazione all'applicazione dell'art. 8, c. 2-bis e ter della L. n. 287/1990, può essere preso a riferimento ai fini che qui interessano.

Ora, analizzando il testo della sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna del 2014 non sfuggirà che, nel testo della decisione, il Giudice amministrativo usa l'espressione "società collegata". Ciò non è privo di rilievo atteso che tale "formula" non può essere intesa se non in un preciso significato tecnico giuridico (v. art. 2359 c.c. e, per ciò che concerne i principali effetti riconducibili al diverso trattamento normativo che le disposizioni riservano alle società controllate ed a quelle collegate, cfr. il D.Lgs. n. 127/1991 e gli artt. 2359 bis, 2359 ter, 2359 quater, 2359 quinquies e 2497 sexies c.c.).

Alla luce di quanto sopra esposto, va concluso nel senso che, allo stato, secondo quanto riferito dal Comune, la separazione societaria tra FERRARA TUA S.p.A. e AMSEF

⁶ Cfr. art. 8, c.2-bis della L. n. 287/1990 Le imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, "qualora intendano svolgere attività in mercati diversi [...], operano mediante società separate".

S.r.l., è solo apparentemente conforme con la normativa regionale vigente (L.R. n. 19 del 29.07.2004, art. 5, c. 2) perché le due Società (non appartenenti, per inciso, al medesimo gruppo societario) sono in **una relazione di controllo**: FERRARA TUA S.p.A. è la controllante di AMSEF S.r.l.

E in tal senso, la relazione di "controllo" tra FERRARA TUA S.p.A. e AMSEF S.r.l. potrebbe comportare una compressione del principio di concorrenza perché la Società che svolge la gestione dei servizi cimiteriali e della struttura obitoriale **controlla**, appunto, la Società che svolge le attività di onoranze funebri.

Il Collegio invita, pertanto, il Comune ad adottare le iniziative necessarie per assicurare il rispetto delle prescrizioni dettate dal TAR Emilia-Romagna sin dal 2014 affinché si escluda in radice "qualsiasi forma di controllo societario" che incida negativamente sulle condizioni che devono essere assicurate "a monte" per garantire la concorrenza nel mercato di riferimento.

Al riguardo, il Collegio prende altresì atto di quanto riferito dall'Ente nell'allegato C-Relazione tecnica, laddove rappresenta che *"secondo quanto deliberato dal Consiglio comunale per l'approvazione del progetto di cui sopra con la fusione inversa (cfr. fusione della inversa della Società Holding Ferrara Servizi nella Società Ferrara Tua con partecipazione in AMSEF confluita in Ferrara Tua) la partecipazione in AMSEF, avrebbe dovuto avere una collocazione finale, in tutto o in parte, diversa. Tale processo di ri-allocazione della partecipazione non è ancora stato attivato, in attesa di una nuova "vision" della Società che si definirà nel corso del prossimo biennio 2025-2026"* e invita l'Ente ad assumere tutte le iniziative necessarie a garantire il rispetto del suddetto principio di concorrenza che escluda in radice qualsiasi forma di collegamento o controllo societario, con richiesta di riferire in merito a questa Sezione di controllo.

22.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 30 dipendenti contro un Amministratore Unico);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da AMSEF S.r.l.;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi

precedenti;

- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare AMSEF S.r.l. ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito "Regolamento per la selezione e l'assunzione del personale dipendente a tempo determinato e indeterminato", approvato con delibera del A.U. in data 02.05.2023, correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

22.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 45.000,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 13 dello Statuto prevede che *"la Società può essere amministrata, alternativamente, su decisione dei soci in sede di nomina: a) da un amministratore unico, anche persona giuridica; b) da un Consiglio di Amministrazione, composto da tre o cinque membri, secondo il numero determinato dai soci al momento della nomina... omissis"*

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all'amministratore, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 44.000,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 61.896,00.¹ Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie.²

Sul punto, si richiama quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata al precedente punto 13.5.

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

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

23 Ferrara Fiere Congressi S.r.l. – in liquidazione

La Società Ferrara Fiere Congressi S.r.l. è una Società nella quale il Comune di Ferrara detiene una partecipazione indiretta, per il tramite di Ferrara Tua S.p.A., del 30,14% che "organizza e gestisce manifestazioni ed eventi fieristici di elevato contenuto culturale e ambientale ed il suo Centro Congressi è sede in numerosi convegni legati al mondo dell'Università, dell'associazionismo e dell'impresa" e svolge, nell'ambito dell'attività di gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi di cui all'art. 4, c.7 del T.U.S.P., *"la gestione delle fiere che sostiene la promozione delle iniziative economiche di valorizzazione dei prodotti, a forte caratterizzazione del territorio locale ferrarese"*.

In particolare, nell'"Allegato c – relazione tecnica", il Comune rappresenta che la Società è posta sotto la direzione e coordinamento di Fiere internazionali di Bologna S.p.A.

La Società è partecipata, oltre che da Ferrara Tua (30,14%), da Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. (69,9) e l'assemblea dei Soci di Ferrara Fiere Congressi S.r.l., in data 8 febbraio 2024, ha deliberato l'anticipato scioglimento e la messa in liquidazione volontaria della Società.

Il Comune riferisce la suddetta azione di razionalizzazione si è avviata nell'anno 2022, procedendo alla costituzione di Ferrara EXPO S.r.l. così come previsto nel provvedimento di Revisione periodica della partecipazioni adottato nel 2021, 2022 e 2023, conseguendo azioni volte all'avvio del formale stato di liquidazione.

Il Comune, infine, conferma la razionalizzazione della Società, in continuità con gli anni precedenti, in attesa della chiusura e scioglimento della Società a cura del liquidatore e indica come data finale presunta il 31 dicembre 2025.

24 SI.PRO. -Agenzia provinciale per lo sviluppo S.p.A.

La Società SI.PRO. S.p.A. è una Società a controllo pubblico congiunto in cui il Comune di Ferrara detiene una partecipazione indiretta del 48,77% per il tramite di Ferrara TUA S.p.A.

La Società è partecipata, oltre che da Ferrara Tua (48,77%), dalla Camera di Commercio di Ferrara (2,2%), dal Monte dei Paschi di Siena (4,4%), dalla Cassa di Risparmio di Cento (4,3%), da BPER (16,4%), dal Credito Emiliano – CREDEM (4,3%), dall'Amministrazione Provinciale di Ferrara (17,3%) e da altri Comuni con quote inferiori al 1% (Poggio Renatico, Ostellato, Fiscaglia, Comacchio, Cento, Codigoro, Copparo,

Argenta, Portomaggiore, Bondeno, Tresignana, Lagosanto, Jolanda di Savoia, Voghiera, Riva del Po, Mesola, Masi Torello, Goro, Terre del Reno, Vigarano Mainarda).

L'Ente ne prevede il mantenimento con interventi di razionalizzazione che specifica come segue: *"in relazione al termine dell'attività della Società fissato dall'art. 3 dello Statuto al 31/12/2025, si provvederà ad approfondire e valutare, insieme agli altri enti soci, la forma giuridica gestionale della Società più idonea, al fine di perseguire le attività previste dall'oggetto sociale con maggiore efficienza ed efficacia"*.

24.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica che la principale attività della Società è *"la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso la realizzazione di aree industriali con infrastrutture avanzate dal punto di vista ambientale, energetico e tecnologico"* e che SIPRO *"ha per oggetto sociale l'attuazione delle linee di pianificazione e di programmazione economica degli Enti Locali ferraresi, operando nell'ambito delle scelte degli Enti Locali e di quelle regionali. Essa persegue finalità di interesse generale consistenti, in particolare, nella formazione di nuove fonti di occupazione e di redditi. In tale ambito essa provvede a studiare, promuovere ed attuare iniziative finalizzate a favorire l'incremento, in quantità ed in forza lavoro impiegata, degli insediamenti produttivi nell'intero territorio provinciale, anche assumendo la gestione d'interventi sostenuti da fondi comunitari, nazionali, regionali e locali"*.

24.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'esistenza del controllo analogo congiunto da parte dei soci pubblici per maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta, tra l'altro, che in considerazione dell'attribuzione alla Società da parte degli Enti Pubblici Territoriali della Provincia di Ferrara del compito del coordinamento territoriale provinciale in materia di pianificazione e programmazione economica nonché sostegno alle attività produttive, considerato l'oggetto sociale di Sipro e che è interesse nonché necessità giuridica di tutti gli Enti Pubblici Territoriali Soci di Sipro effettuare congiuntamente il controllo analogo sulle attività svolte dalla Società in quanto società strumentale per le attività alla stessa delegate dagli Enti Soci, i Soci su iniziativa del Comune di Ferrara hanno definito un sistema di controllo congiunto in capo ai Soci, individuando, quali aspetti prioritari l'esercizio coordinato dei poteri di indirizzo e controllo e l'individuazione di un Comitato interno ristretto, con funzioni di coordinamento interno

tra i Soci; tramite l'adozione di una Convenzione tra le Pubbliche Amministrazioni firmatarie allo scopo di disciplinare l'esercizio congiunto e coordinato dell'attività di direzione di coordinamento, supervisione e di controllo su Sipro S.p.A., per garantire la piena attuazione del controllo congiunto, analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. Nell'anno 2020 si è approvata la convenzione relativa ai patti parasociali per l'assoggettamento di Sipro SpA al controllo analogo congiunto, formalizzata nell'anno 2021.

24.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L'Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 4 dipendenti contro un Amministratore Unico);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da Sipro S.p.A.;
- come risulta dai dati sintetici riepilogati nel "Piano di Revisione periodica", nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare Sipro S.p.A. ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

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

La Società, ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito "Regolamento interno per l'assunzione del personale", correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

24.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 42.672,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 17 dello Statuto prevede che " *La Società è amministrata da un Amministratore Unico, anche persona giuridica, o da un Consiglio di Amministrazione composto da un numero da tre o cinque membri. Gli Amministratori restano in carica fino a un triennio e sono rieleggibili. omissis*".

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all' amministratore, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 42.672,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 66.000,00. ¹ Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie. ² Sul punto, si richiama quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata al precedente punto 13.5.

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

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

25 FERRARA EXPO S.r.l.

La Società Ferrara Expo S.r.l. è una Società con attività prevalente di organizzazione fiere e convegni in cui il Comune di Ferrara detiene una partecipazione indiretta del 30,14% per il tramite di Ferrara TUA S.p.A.

La Società è partecipata, oltre che da Ferrara Tua (30,14%) da Fiere internazionali di Bologna – Bologna Fiere S.p.A. (69,86%).

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi di razionalizzazione.

25.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della gestione di spazi fieristici e organizzazione di eventi (art. 4, c. 7, T.U.S.P.) indica che si tratta di una "Società di gestione delle fiere, controllata dal polo regionale Bologna Fiere e ha per oggetto la gestione di quartieri e di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, rassegne, spettacoli, manifestazioni in genere e congressi".

25.2 Tipo di controllo

L'Ente, nella scheda di cui all'allegato "A – Piano di revisione periodica 2024", indica l'**inesistenza** di controllo da parte del Comune di Ferrara.

Inoltre, nell'allegato "C – Relazione tecnica" il Comune rappresenta, tra l'altro, che la Società Ferrara Expo, partecipata indirettamente dal Comune di Ferrara per il 30,14% per il tramite di Ferrara TUA S.p.A. e da Fiere internazionali di Bologna – Bologna Fiere S.p.A. per il 69,86% è soggetta alla direzione e al coordinamento da parte della Società Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. – Bologna Fiere.

Al riguardo, il Collegio osserva che da visura estratta dalla Banca dati "Telemaco" la Società Bologna Fiere risulta partecipata dai seguenti: Regione Emilia-Romagna (7,62%), Città Metropolitana di Bologna (7,347%), Comune di Bologna (22,993%), Camera di Commercio di Bologna (16,364%), Informa Group Limited (17,657%) e altri soci per una percentuale inferiore al 5% ciascuno per la restante percentuale complessiva del 28,02%.

Da quanto sopra esposto è evidente che i Soci pubblici, complessivamente considerati, detengono in Bologna Fiere una partecipazione superiore al 50%, precisamente il 54,32%.

Al riguardo, la Sezione rammenta la definizione di "controllo pubblico" già descritta al punto 8 della presente delibera alla quale si rimanda integralmente.

Con riferimento alla Società Bologna Fiere, la Sezione richiama altresì le osservazioni formulate con del. n. 136/2024/VSGO in occasione dell'esame della Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna al 31 dicembre 2021 (Piano anno 2022) e al 31 dicembre 2022 (Piano anno 2023), laddove la Regione, in risposta a specifica richiesta del Magistrato istruttore di *"conoscere la posizione che codesta Regione intende assumere sulla questione tenuto conto che, in ragione del ruolo istituzionale rivestito, le indicazioni che codesto Ente esprimerà potrebbero giocare un peso specifico di non poca rilevanza nella prospettiva dell'adesione (o meno) alla nozione di "controllo pubblico" così come interpretata dalla Corte dei conti, dal Consiglio di Stato e da ultimo dal TAR Lazio"* ha risposto confermando la volontà dell'Amministrazione *"di esplorare la strada di un nuovo modello di controllo pubblico congiunto da esercitarsi sulle società a prevalente capitale pubblico, per poi condividere tale percorso con la prossima Giunta, non appena insediata"* nonché quanto esposto, nello stesso senso, nella recente relazione allegata alla del. n. 77/2025/PARI di parifica del Rendiconto della Regione Emilia-Romagna anno 2024.

Ciò premesso, con specifico riferimento a Ferrara EXPO S.r.l., partecipata al 69,86% da Bologna Fiere S.p.A. e indirettamente dal Comune di Ferrara per il 30,14% (per il

tramite di Ferrara TUA), in continuità con il proprio orientamento consolidato, ai fini della ricorrenza del controllo pubblico così come definito al precedente punto 8, fa integrale riferimento al recentissimo parere espresso da questa Sezione regionale di controllo con del. **n. 163/2025/PAR** (riportato al punto 8 della presente delibera) laddove, rispondendo al quesito “se l’emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere l’esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa” ha affermato che **“l’emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica non esclude l’esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa, derivando lo stesso, in ogni caso, dall’art. 2359 c.c., applicato ad una compagine sociale di natura pubblica”.**

Ora, sulla base di tali coordinate ermeneutiche non possono residuare dubbi sulla riconduzione di FERRARA EXPO S.r.l. nella categoria delle società a controllo pubblico sostanziale. In tal senso, non rileva la partecipazione (in sé e per sé considerata) di Bologna Fiere S.p.A. poiché Bologna Fiere va vista, sua volta, come società in controllo pubblico sostanziale (*rectius* controllata da soggetti pubblici) in quanto partecipata in maggioranza da soggetti pubblici.

Al riguardo, il Collegio riprendendo le considerazioni interpretative espresse al punto 8) in merito alla definizione di società a controllo pubblico, pur evidenziando una ontologica differenza tra le società a partecipazione pubblica che erogano un servizio di interesse generale rispetto a quelle che invece curano l’interesse pubblico genericamente inteso (ambito nel contesto del quale far rientrare le società che operano nel campo fieristico), accerta il “controllo pubblico sostanziale” nei termini di cui sopra rassegnando all’Ente l’adozione degli atti consequenziali finalizzati a rendere effettivo e trasparente l’apporto del socio pubblico (unitariamente inteso) alla compagine societaria.

Si aggiunge in questa sede che, considerato l’ambito temporale della presente decisione, non si possono tecnicamente rilevare le innovazioni normative introdotte successivamente a tale data; tuttavia, non può non accennarsi al fatto che il futuro perimetro dell’art. 20 andrà ridefinito per tener conto delle novità apportate dalla L. 30 dicembre 2025, n. 199 che, attraverso l’art. 1, c. 967, ha introdotto il c. 9 bis all’art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

25.3 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L’Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori, come riportato nel "Piano di Revisione periodica" (n. 7 dipendenti contro 5 amministratori);
- il Comune di Ferrara non partecipa ad altre società o enti che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da Ferrara Expo S.p.A. (ovvero Ferrara Fiere Congressi S.r.l. per la quale sono in essere azioni volte alla liquidazione della Società);
- nel corso del biennio 2022-2023 la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo negli esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), TUSP;
- non si ravvisa, la possibilità di aggregare Ferrara Expo S.r.l. ad altre società cui il Comune di Ferrara partecipa.

Con riferimento all'analisi dei costi di funzionamento, il Comune dà conto attraverso un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell'andamento dei costi di funzionamento, rappresentando i costi sostenuti nell'ultimo triennio suddivisi per tipologia, i valori medi di riferimento nell'ultimo triennio, la composizione, il raffronto con il valore della produzione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Ente.

26 Organizzazione e modalità di esercizio dei compiti di vigilanza, di indirizzo e di controllo sulle società/enti controllate/i, elementi indefettibili, in quanto strettamente connaturati alla natura pubblica della partecipazione.

26.1 Come è noto, la disciplina contenuta nel T.U.E.L. impone agli enti di approntare un sistema di controlli interni. In particolare, nell'ambito dei controlli interni previsti dall'art. 147 del T.U.E.L., l'art. 147-quater⁷ del medesimo T.U. ha introdotto i controlli sulle società partecipate non quotate, attualmente applicabile a tutti gli Enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Al riguardo, si rappresenta che la Sezione

⁷ Art. 147-quater T.U.E.L. c. da 1-4. "1. "L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili. 2. Per l'attuazione di quanto previsto al c. 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'art. 170, c. 6, 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. 3. Sulla base delle informazioni di cui al c. 2, l'Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente. 4. I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni

regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Umbria ha recentemente affermato che *“La necessità che vengano adottate adeguate misure correttive da parte delle amministrazioni socie, al fine di ripristinare un effettivo controllo analogo sulla società, risulta connesso agli obblighi che sulle stesse incombono nell’esercizio dei propri poteri/doveri di socio. Prescindendo dagli obblighi specifici propri del modello “in house”, «la disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, infatti, delinea un adeguato assetto “organizzativo, amministrativo e contabile” e indica quali soggetti siano tenuti a costituire e preservare l’assetto in discorso. Per sommi capi, nelle società pubbliche di pertinenza di Amministrazioni locali, il socio pubblico deve: 1) improntare un adeguato sistema di controlli interni ai sensi della disciplina contenuta nel T.U.E.L. e della disciplina sull’armonizzazione dei principi contabili (D.Lgs. n. 118/2011); 2) rappresentare correttamente i rapporti contabili Ente socio/società partecipata attraverso specifici istituti: a. il consolidamento dei conti Ente/società; b. la riconciliazione debiti e crediti (art. 11 D.Lgs. n. 118/2011); c. l’accantonamento fondo perdite (art. 21 T.U.S.P.); 3) rispettare le regole sul finanziamento della società (art. 14 T.U.S.P.), anche al fine di non incappare nella violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato (art. 107 T.F.U.E.)» (Sez. giur. Lombardia sent. n. 76/2023). Al contempo anche questa Sezione di controllo ha, di recente (del. n. 58/2023/VSG), ricordato come le eventuali omissioni o inadempienze da parte dell’organo amministrativo della società non ‘scriminano’ l’operato delle amministrazioni socie, in quanto il mancato esercizio almeno dei poteri spettanti uti socius può concorrere a determinare sia un depauperamento del patrimonio della società (e, indirettamente, di quello del Comune stesso), sia la resa di un servizio non efficiente a favore del socio stesso, in un settore vitale per la propria cittadinanza”.*⁸ L’ art. 148 del T.U.E.L., come è noto, prevede che *“le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell’ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte*

⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Umbria – del. n. 58/2023/VSG e 128/2023/VSG – Verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute 2021 e 2022.

dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione[...]";

Ciò premesso, questa Sezione ha verificato l'attuazione degli artt. 147-quater e 148 del T.U.E.L. da parte del Comune di Ferrara.

26.2 Definizione del sistema di controlli interni da parte dell'Ente

Il Comune di Ferrara, con del. n. 13/95285/2012 del 14 gennaio 2013, ha adottato apposito Regolamento del sistema integrato dei controlli interni, successivamente modificato e integrato con del. n. 3/53093/2016 del 4 luglio 2016 e con del. n. 10/138511/2018 del 23 novembre 2018.

Il succitato Regolamento disciplina il sistema dei controlli interni del Comune di Ferrara che si articola in: Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo della qualità dei servizi e dei processi e delle attività sulla base di standard volontari, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Servizio ispettivo, Controllo sugli organismi gestionali esterni, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo, Controllo su segnalazioni.

Il Controllo sulle società partecipate non quotate è disciplinato al capo VI del predetto Regolamento, art. dal 21 al 24. In particolare, l'art. 22, c. 2, prevede che il controllo sulle società e sugli altri enti ed organismi partecipati dal Comune si articola in: a) controllo societario per la verifica del rispetto delle disposizioni societarie (Statuto, procedure di controllo interno, patti parasociali, patti di sindacato, nomina degli amministratori, ecc.); b) controllo economico/finanziario, che si esplica attraverso la verifica della regolarità contabile ed amministrativa delle procedure e dei documenti dell'organismo partecipato ex ante, concomitante ed ex post, attraverso l'analisi del Bilancio di Previsione/budget, del Bilancio d'esercizio e di report periodici; c) controllo di efficienza ed efficacia, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'amministrazione e dalla società stessa; d) controllo tecnico/amministrativo da parte dei competenti dirigenti attraverso la corretta definizione e il successivo monitoraggio dei contratti di servizio, della carta dei servizi, di eventuali indagini di *customer satisfaction*, della partecipazione a gruppi di lavoro tecnici, dell'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalle vigenti normative.

Tale controllo è curato dall' "Ufficio Partecipazioni" che, in stretta collaborazione con i diversi uffici della struttura organizzativa ed avvalendosi degli strumenti di pianificazione e controllo adottati dall'Ufficio Programmazione e Controllo, ne monitora le risultanze e gli scostamenti rispetto agli indirizzi ed obiettivi indicati dagli organi di governo dell'ente. L'Ufficio Partecipazioni collabora altresì con il Servizio Contabilità e Bilanci per la verifica costante dei rapporti finanziari con gli organismi e, in particolar modo, per la predisposizione del bilancio consolidato.

L'Ufficio partecipazioni, infine, ai sensi dell'art. 24 del Regolamento, mette in relazione i risultati complessivi della gestione del soggetto partecipato con quelli relativi alla gestione dell'Ente, resi disponibili dai soggetti responsabili del controllo di gestione, elaborando i dati necessari ai fini della predisposizione del bilancio consolidato, secondo la competenza economica (c.1) e trasmette i risultati del controllo, come elaborati ai sensi del comma precedente, con cadenza annuale, a cura del responsabile dell'Ufficio, alla competente Commissione Consiliare (c.2).

26.3 Invio dei referti sui controlli interni a questa Sezione regionale

Da una ricerca svolta sul sistema informativo Con.Te, risulta che il Comune di Ferrara ha regolarmente trasmesso i referti previsti dall'art. 148 T.U.E.L. (questionari) sui controlli interni riferiti alle annualità oggetto del presente esame. Nei predetti questionari l'Ente ha risposto alle n. 18 domande dedicate al controllo sugli organismi partecipati.

27 La Sezione, in esito al presente esame, accerta conclusivamente quanto segue:

- criticità in merito alla ricorrenza del "controllo pubblico" e del "controllo pubblico sostanziale" così come descritto al punto 8 della presente deliberazione, con riferimento alle Società Agenzia Mobilità e impianti, TPER e Ferrara Expo;
- con riferimento alla Società Acosea Impianti S.r.l. una discrasia in merito alla qualificazione della stessa, laddove l'Ente, nell'allegato "A" la qualifica come "in house" e nell'allegato "C" come di diritto singolare;
- con riferimento alla Società Ferrara TUA S.p.A. conferma quanto rilevato con la propria recente deliberazione n. 124/2025/VSG in merito alla determinazione dei compensi del C.d.A.;
- con riferimento alla Società Amsef S.r.l. (che svolge il servizio di onoranze funebri) la necessità di escludere in radice qualsiasi forma di controllo societario da parte della controllante Ferrara TUA (che svolge il servizio di gestione dei servizi cimiteriali e della struttura obitoriale) che incida negativamente sulle condizioni che devono essere assicurate per garantire la concorrenza nel mercato di riferimento;
- con riferimento alle Società Acosea Impianti S.r.l. e Agenzia Mobilità impianti S.r.l. il superamento dei limiti normativamente previsti nella determinazione dei compensi destinati all'Amministratore delle predette società.

28. Resta da affrontare il tema dei "confini normativi" del controllo ex art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 effettuato dalla Corte dei conti e degli effetti delle decisioni assunte dalla Magistratura contabile di controllo.

Il tema è stato già esaminato nei suoi lineamenti generali dalla Sezione nella del. n. 118 /2024/VSGO (più diffusamente, nella successiva del. n. 175 /2025/VSGO) alla quale si rinvia e di cui si riportano i passaggi salienti utili per un inquadramento sistematico.

Preliminarmente, il Collegio ritiene indispensabile richiamare il perimetro normativo nel cui ambito si situano i poteri di controllo della Corte dei conti e che sono definiti dagli artt. 20 e 24 e dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

L'art. 20, c. 1, del D.Lgs. n. 175 del 2016 (TUSP) definisce la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche come "analisi dell'assetto complessivo delle società" in cui l'ente detiene partecipazioni, formalizzata in un apposito provvedimento e finalizzata all'adozione, ove ne ricorrano i presupposti di cui al medesimo art. 20, c. 2, di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione".

L'operazione complessiva di revisione periodica (periodicità fissata annualmente dalla disposizione) implica, quindi, in prima battuta, l'adozione di un provvedimento amministrativo (necessariamente motivato) in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni esistenti ovvero per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

I parametri di riferimento per l'analisi e la razionalizzazione sono dettati dal Legislatore:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del TUSP; 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 € 1 milione; 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 aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 del TUSP

Esperita l'analisi, qualora se ne riscontrino i presupposti, l'Amministrazione è tenuta redigere un piano di razionalizzazione che deve essere "corredato di un'apposita relazione tecnica".

Quindi il provvedimento di analisi societaria costituisce l'antecedente necessario rispetto alla procedura ordinaria di razionalizzazione. Il piano di analisi e di eventuale riassetto (unitamente alla 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.

Come già noto, la mancata adozione di tali provvedimenti è sanzionata dall'art. 20, c. 7, del D. Lgs.n.175/2016.

Dal tessuto normativo si evince che la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avviene ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P.

Come posto già in rilievo, la disciplina del Testo unico delle società a partecipazione pubblica non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito del controllo degli artt. 20 e 24 T.U.S.P.

Tuttavia, l'inciso finale dell'art. 24 del T.U.S.P. suggerisce l'attribuzione alla Magistratura contabile di un controllo ascripto al riesame di regolarità/legittimità sui provvedimenti di ricognizione, posto che la Corte dei conti (sullo sfondo dell'art. 5 T.U.S.P.) viene chiamata a valutare "il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo", vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) e il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5, 11 e 20) (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia- Romagna, del. n. 118 del 2024)

Il Collegio conferma anche in questa sede che le maggiori difficoltà interpretative si riscontrano nella definizione degli esiti del suddetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente Sezione della Corte dei conti.

In un arresto recentissimo, le Sezioni Riunte di questa Corte (sent. n. 6/2025) hanno "fatto il punto" sulla questione ed hanno osservato che " . . . il TUSP ha attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici, attivabili, per esigenze di tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica allargata, a seguito della comunicazione alla magistratura contabile delle più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5), di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (art. 14, co. 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, co. 3).

In assenza di indicazioni normative circa la natura, i parametri e l'esito di tali controlli attribuiti alla Corte, è stato ritenuto (Sezioni riunite in speciale composizione, sent. n. 16/2019/EL) che l'invio alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti . . . sia propedeutico ad un controllo di regolarità/legittimità in ordine al rispetto delle disposizioni del TUSP, non qualificabile come mero "controllo collaborativo" che attiene a valutazioni sulla gestione, ma che legittima le Sezioni regionali ad emettere pronunce di accertamento il cui parametro è costituito da norme di legge."

Le Sezioni Riunite di questa Corte hanno ulteriormente chiarito che *" . . . una pronuncia della sezione di controllo di "accertamento" di non conformità a parametri normativi o di irregolarità, ancorché non assistita da specifica sanzione di tipo inibitorio, proprio per l'autorevolezza dell'organo da cui promana – nell'ambito dell'esclusiva funzione di garanzia dell'ordinamento nelle materie di contabilità pubblica – non può ritenersi . . . inidonea ad incidere sugli interessi (societari e dell'ente pubblico) coinvolti dalla deliberazione."*

Seguendo l'insegnamento delle Sezioni Riunite così come sopra riportato, coerentemente con l'elaborazione giurisprudenziale maturata anche da questa Sezione regionale di controllo (cfr. Corte conti, del. n. 118 del 2024), il piano degli effetti della pronuncia di accertamento (negativo) si colloca su due versanti.

1. Lo stimolo all'adozione di misure correttive (sollecitata anche dalla pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'amministrazione ex art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e che, tuttavia, rimangono nella disponibilità dell'ente; in questo senso si colloca la trasmissione della decisione della Sezione regionale di controllo agli Organi di vertice politico - amministrativo e all'Organo di revisione economico finanziario.

A tal riguardo, pur non potendo approfondire la questione, il Collegio intende far riferimento alla riserva di amministrazione come spazio intangibile direttamente connesso al *" . . . principio democratico della divisione dei poteri che va riconosciuto agli organi amministrativi che, in via mediata o immediata, sono in certa misura espressione della sovranità popolare, ovvero che comunque a essa in qualche modo rispondono."* (CGRS, par. n. 439/08-397/10, del 17 maggio 2010).

Il tema della riserva di amministrazione è stato innumerevoli volte preso in esame dalla giurisprudenza costituzionale (il profilo indagato è connesso alle cc. dd. leggi provvedimento). La Corte pur evidenziando che tale riserva non trova un riscontro letterale nella Costituzione, riconosce che esso è espressione del principio costituzionale fondamentale della separazione dei poteri e va declinato come immanente al sistema in quanto delinea (e circoscrive) i lineamenti stessi del potere giurisdizionale (Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 6415 del 2025 che richiama Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; 23 febbraio 2012, n. 40; Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Cons. di Stato, Ad. plen. n. 9 del 2014 cit.; Cons. di Stato, Ad. plen., 3 febbraio 2014, n. 8; cfr. anche Corte cost., sent. n. 116 del 2020; Cons. d Stato, Sez. IV, sent. n. 3439 del 2025).

2. La partecipazione della decisione alle Assemblee elettive nell'ottica di favorire, nel contesto di un confronto democratico, un dibattito e una valutazione affinché

vi sia piena ed integrale consapevolezza nei singoli componenti degli organi consiliari di vicende che potrebbero avere ricadute più o meno immediate sulla condizione finanziaria (e gestionale) dell'ente.

La trasmissione della deliberazione ex art. 20 D.Lgs. n. 175 del 2016 alle Assemblee elettive va letta quindi nell'adesione più autentica alle prerogative affidate alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost, quale Magistratura a servizio dello "Stato - comunità" (ex *multis*, Corte cost., sent. n. 267 del 2006, cfr. anche le risalenti Corte cost., sent. n. 29 del 1995 e n. 479 del 1997).

In ultima analisi, va rammentato che la decisione della Sezione regionale di controllo esprime un giudizio che, pur manifestato nella forma esteriore della "deliberazione" e non della "sentenza", possiede una struttura argomentativa e una funzione sostanzialmente decisoria, qualificata dalla Corte costituzionale come atto adottato in "forma sentenza", caratterizzato da motivazione puntuale e dispositivo conclusivo (Corte cost. sentenza n. 18/2019).

Da qui un ulteriore (eventuale) effetto indiretto che va connesso all'obbligo ravvisabile nei confronti dei titolari di funzioni istituzionali nell'organizzazione complessiva dell'ente a valutare le segnalazioni e le criticità ricevute dalla Sezione ed a realizzare interventi idonei (se del caso attivando gli stessi rappresentanti dell'ente pubblico socio all'interno dei consessi societari) per addivenire al superamento delle criticità riscontrate nell'ottica di preservare il valore della partecipazione.

Seguendo questo punto di vista, in più, il Collegio non può non rimarcare le eventuali ulteriori conseguenze negative di inerzie o condotte potenzialmente dannose.

Ad esempio, " . . . per Enti locali e di quelli del servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP, parametri richiamati dall'art. 24, comma 1) potrebbero essere "suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti" e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 1, commi, 3 e 7, del citato D.L. n. 174 del 2012." (Corte conti, Sez. contr. Emilia- Romagna, del. n. 118 del 2024), oppure (come evidenziato appena sopra) con riferimento agli esiti negativi tracciati dall'art. 12 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Per inciso, è di tutta evidenza che - qualora si ravvisassero fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali - si impone da parte della Sezione la segnalazione alla competente Procura regionale di questa Corte (art. 52, c.4, del D. Lgs., n. 174 del 2016, Codice della giustizia contabile).

P.Q.M.

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

- accerta le criticità descritte ai punti 14.2, 21.2, 25.2 nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto invita l'Ente a conformarsi alle indicazioni prospettate alla luce della ricorrenza del "controllo pubblico" nei casi in cui una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile coerentemente con le prescrizioni riportate in parte motiva;
- accerta le criticità descritte ai punti 13, 18.5 e 22.2 invitando l'Ente ad assumere le iniziative necessarie al fine di conformarsi a quanto così rilevato;
- riscontrate le criticità di cui ai punti 13.5 e 14.5 dispone che la presente deliberazione sia inviata alla Procura regionale di questa Corte per le valutazioni di competenza in ordine agli eventuali profili di danno erariale riferiti:

- per la Società ACOSEA Impianti S.r.l. ai compensi corrisposti all'amministratore che superano di € 7.758,00 (somma "base" individuata solo per l'anno in corso) il limite massimo stabilito dalla normativa vigente (punto 13.5);
- per la Società Agenzia Mobilità impianti S.r.l. ai compensi corrisposti all'amministratore che superano di € 644,00 (somma "base" individuata solo per l'anno in corso) il limite massimo stabilito dalla normativa vigente (punto 14.5).

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

Invita il Comune di Ferrara a trasmettere, tramite il sistema Con.Te., entro sessanta giorni dal ricevimento di questa pronuncia, la deliberazione del Consiglio comunale di presa d'atto dei contenuti della presente deliberazione.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli art. 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 e che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 13 aprile 2026
Il Funzionario preposto
Annamaria Frate
(firmato digitalmente)