



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo Referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario relatore
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 19 gennaio 2024

Comune di Ravenna

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie

(art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016)

al 31/12/2020 (anno 2021) e al 31/12/2021 (anno 2022)

Esame dei riscontri del Comune di Ravenna alla del. n. 131/2021/VSGO

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 propria del. n. 195/2022/INPR, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2023;

VISTA la propria del. n. 94/2023/INPR di modifica della programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTA la propria del. n. 201/2023/INPR del 18 dicembre 2023, adottata nell'adunanza del 14 dicembre 2023, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024;

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nell'anno 2022, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

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 propria del. n. 131/2021/VSGO relativa all'esame dei piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie del Comune di Ravenna detenute al 31/12/2017, al 31/12/2018 e al 31/12/2019;

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

VISTA la del. n. 173 del 23 dicembre 2021 del Consiglio comunale e relativo allegato, avente ad oggetto "ricognizione periodica delle società partecipate ai sensi dell' art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016" detenute al 31 dicembre 2020, trasmessa dal Comune di Ravenna mediante applicativo Con.Te in uso per la trasmissione di

documentazione da parte degli Enti locali, acquisita agli atti con protocollo 0000144 del 13 gennaio 2022;

VISTA la nota in data 12 gennaio 2022 del dirigente del Servizio finanziario -UO controllo di gestione e partecipazioni del Comune di Ravenna e relativi allegati, acquisiti agli atti con protocolli n. 137 e n. 159 del 13 gennaio 2022, di riscontro ai rilievi e alle richieste di cui alla citata del. n. 131/2021/VSGO;

VISTA la del. n. 153 del 13 dicembre 2022 del Consiglio Comunale e relativo allegato, avente ad oggetto "ricognizione periodica delle società partecipate ai sensi dell' art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016" detenute al 31 dicembre 2021, trasmessa dal Comune di Ravenna mediante applicativo Con.Te in uso per la trasmissione di documentazione da parte degli enti locali, acquisita agli atti con protocollo 0000837 del 23 febbraio 2023;

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

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Ref. dott. Antonino Carlo

Ritenuto in

FATTO

1. Preliminarmente, si fa espresso riferimento a quanto già riportato nel "preMESSO" della del. n. 131/2021/VSGO di questa Sezione in merito alla sintesi dei contenuti delle precedenti del. n. 32/2016/VSGO, n. 43/2017/VSGO e n. 90/2018/VSGO relative, rispettivamente, all'esame del piano di razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Ravenna ai sensi dell'art. 1, c. 612, della L. n. 190/2014, all'esame della successiva relazione di realizzazione del piano e all'esame della ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute ex art. 24 del T.U.S.P.

2. Con la citata del. n. 131/2021/VSGO del 28 luglio 2021, adottata nell'adunanza del 8 giugno 2021, la Sezione ha esaminato i provvedimenti di revisione annuale delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2017, al 31 dicembre 2018 e al 31 dicembre 2019 trasmessi dal Comune di Ravenna in adempimento di quanto prescritto dal c. 1 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, rilevando alcune criticità, richiamando l'Ente ad assumere le necessarie iniziative in occasione della predisposizione del successivo piano di ricognizione ex art. 20 T.U.S.P., con l'invito di fornire apposite note di chiarimenti in relazione ad alcuni punti particolarmente rilevanti, così come riportati nella successiva parte "in diritto" della presente deliberazione, in corrispondenza di ciascuna risposta resa dal Comune.

3. Con nota in data 12 gennaio 2022 del dirigente del Servizio finanziario - UO controllo di gestione e partecipazioni del Comune di Ravenna e relativi allegati, acquisiti agli atti con protocolli n. 137 e n. 159 del 13 gennaio 2022, è stato trasmesso a questa Sezione

il riscontro ai rilievi e alle richieste di cui alla citata del. n. 131/2021/VSGO. Si rinvia al successivo "considerato in diritto" l'esame dei riscontri così pervenuti.

4. Il Comune di Ravenna ha successivamente trasmesso, mediante applicativo Con.Te, in adempimento di quanto prescritto dall'art. 20, c. 1, D.Lgs. n. 175/2016, i provvedimenti di revisione annuale delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021 trasmettendo le deliberazioni n. 173 del 23/12/2021 e n. 153 del 13/12/2022, rispettivamente acquisite agli atti con protocolli n. 144 del 13/01/2022 e n. 837 del 23/02/2023.

5. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, con nota prot. n. 0080085 del 5 ottobre 2022, indirizzata, tra gli altri Enti, anche al Comune di Ravenna e per conoscenza a questa Sezione regionale di controllo, avente ad oggetto "Monitoraggio dei piani di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche adottati ai sensi dell'art. 20, c. 1 e c. 2, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175", richiedeva ai medesimi Enti di inviare chiarimenti in merito alla comunicazione effettuata dagli stessi di detenere una partecipazione nella società Angelo Pescarini- Scuola Arti e Mestieri Società consortile a Responsabilità limitata e, contestualmente, di non esercitare alcuna forma di controllo pubblico sulla stessa.

6. Il Comune di Ravenna, con nota del 10 novembre 2022 del dirigente del Servizio finanziario - UO controllo di gestione e partecipazioni del Comune di Ravenna, indirizzata al Ministero dell'economia e delle Finanze e per conoscenza a questa Sezione regionale di controllo, acquisita agli atti con protocollo n. 008455 del 21 dicembre 2022, inviava i chiarimenti richiesti così come esposti nel successivo paragrafo di questa delibera in merito alla definizione di società a "controllo pubblico" (punto n.5).

7. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, con nota prot. n. 0020261 del 9 marzo 2023, ha risposto alla richiesta di questa Sezione prot. n. 0006377 dell'11 ottobre 2022 di essere informata in merito agli eventuali aggiornamenti dell'istruttoria avviata con riferimento alla società Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri - Società consortile a Responsabilità limitata, rappresentando alcune conclusioni così come esposte nel successivo paragrafo di questa delibera dedicato alla definizione di società a "controllo pubblico" (punto n. 5).

8. Questa Sezione, con nota prot. n. 6666 del 24 ottobre 2023 ha chiesto all'Ente, alla luce della recente pronuncia del Consiglio di Stato - Sez. VI, sent. n. 3880 del 18/04/2023, in relazione alle società START Romagna S.p.A., AMR - Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l., DELTA 2000 S.c.a.r.l., SAPIR S.p.A. e AZIMUT S.p.A. di comunicare a questa Sezione se intenda o meno avviare ed entro quali tempi un confronto con gli altri soci pubblici (in riferimento proprio alle suddette società a maggioranza pubblica e ritenute fino a ieri non a controllo

pubblico), provvedendo ad una coerente riqualificazione delle stesse secondo i citati indirizzi giurisprudenziali di questa Corte e del Consiglio di Stato, nonché altri chiarimenti in merito al "cash pooling" e al "contenimento di costi di funzionamento" di alcune società.

9. Il Comune di Ravenna, con nota del 10 novembre 2023, acquisita al protocollo n. 6914 in pari data, ha risposto alla richiesta istruttoria di cui al punto 8, rispondendo a tutte le richieste ivi formulate e riservandosi di comunicare successivamente, appena perverranno dalle società, gli elementi relativi alla "mancata necessità di disporre ulteriori misure di contenimento dei costi di funzionamento" e comunque in occasione dell'imminente ricognizione delle partecipazioni 2022.

10. Questa Sezione, con nota prot. 6960 del 15 novembre 2023, ha richiesto al Comune di Ravenna di completare la risposta istruttoria entro il 30 novembre 2023.

11. Il Comune di Ravenna, con nota del 30 novembre 2023 acquisita al protocollo n. 7065 in pari data, ha completato la predetta risposta.

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., 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". In altri termini, l'operazione di revisione periodica implica 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 al riscontro dei suddetti presupposti o scelta discrezionale dell'Ente. I citati presupposti, al riscontro dei quali occorre da parte dell'Ente l'emissione di un apposito piano di razionalizzazione corredato da apposita relazione tecnica, con indicazione di modalità e tempi di attuazione, consistono nelle seguenti condizioni:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del T.U.S.P.;
- 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 T.U.S.P.

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. Il suddetto provvedimento motivato deve essere adottato periodicamente entro il 31 dicembre di ogni anno a partire dal 2018, anno dal quale la revisione periodica delle partecipazioni societarie possedute dagli enti locali è entrata, quindi, "a regime", dopo l'attuazione del piano operativo di razionalizzazione ai sensi dell'art. 1, c. 612, della L. n. 190/2014, e la successiva attività di revisione straordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 23 settembre 2016, prevista dall'art. 24 del T.U.S.P. Il provvedimento di analisi societaria, che costituisce la prima fase necessaria della procedura ordinaria di razionalizzazione, e l'eventuale piano di riassetto corredato dalla relazione tecnica, devono essere trasmessi alla struttura del Ministero dell'economia e finanze incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione del decreto e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti. In caso di adozione del piano di riassetto, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, l'amministrazione deve approvare una relazione sullo stato di attuazione del piano medesimo e sui risultati conseguiti, da trasmettere ai medesimi soggetti. Ai sensi dell'art. 20, c. 7, del D.Lgs. n. 175/2016 "La mancata adozione degli atti di cui ai c. 1,2,3 e 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di € 5.000 a un massimo di € 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti".

2. Il Comune di Ravenna ha trasmesso, in adempimento di quanto prescritto dal c. 1 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, i provvedimenti di revisione annuale delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021.

2.1 Ai suddetti provvedimenti sono stati correttamente allegati i documenti predisposti sulla base delle Linee di indirizzo approvate dalla Corte dei conti per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 con del. n. 22/SEZAUT/2018/INPR del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie (modello standard).

2.2 Nelle deliberazioni del Consiglio comunale n. 173 del 23 dicembre 2021 e n. 153 del 13 dicembre 2022, relative alle predette ricognizioni periodiche, si fa riferimento ai pareri resi dall'Organo di revisione rispettivamente, con verbale n. 59 del 15 dicembre 2021 e con verbale n. 27 del 9 dicembre 2022.

L'Organo di revisione, con il parere espresso in data 15 dicembre 2021 sul piano relativo alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020, ha ritenuto di non dover esprimere il parere sulla ricognizione periodica delle società partecipate ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, rilevato che la ricognizione periodica delle società partecipate ex art. 20 T.U.S.P. del Comune di Ravenna non presenta modifiche alle forme di gestione dei servizi erogati e quando, dall'attuazione delle indicazioni riportate nel documento, non derivano mutamenti delle previsioni di bilancio del Comune di Ravenna, né dei suoi equilibri e che né lo Statuto del Comune di Ravenna, né alcuna altra disposizione regolamentare dispongono l'obbligatorietà del parere in oggetto. L'organo di revisione ha quindi affermato l'insussistenza dei presupposti di legge per l'espressione di tale parere, ma tuttavia, con riferimento ai rilievi contenuti nella del. n. 131/2021/VSGO, ha invitato l'Ente ad inserire nel piano di razionalizzazione e negli atti di indirizzo alle società partecipate le risposte, i provvedimenti e le azioni correttive che si dovessero rendere necessari in esito alla ricognizione richiesta da questa Sezione di controllo e infine, a presidio dell'effettività delle funzioni di controllo demandate allo stesso organo, il medesimo organo di revisione ha affermato che opererà un attento monitoraggio delle azioni intraprese dell'Ente.

Nel parere reso sul piano delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021, di cui al verbale n. 27 del 9 dicembre 2022, l'organo di revisione, pur confermando quanto affermato con il verbale reso l'anno precedente circa l'insussistenza dei presupposti di legge per l'espressione del parere, ha tenuto conto di ulteriori recenti orientamenti della dottrina sul tema della opportunità/necessità di un parere dell'organo di revisione sui piani di razionalizzazione delle società partecipate e della recente del. n. 17/2022/VSG della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Marche, esprimendo, pertanto, all'unanimità il proprio parere favorevole sulla proposta di delibera consiliare avente ad oggetto la ricognizione periodica società partecipate.

Al riguardo, nel prendere atto della tesi dell'organo di revisione e nel ribadire il diverso avviso espresso dall'Anci (cfr. Linee guida del giugno 2017) si conferma quanto già affermato da questa Sezione con del. n. 90/2018/VSGO in merito all'opportunità di acquisire il parere dell'organo di revisione con riferimento alla coerenza degli atti di

razionalizzazione rispetto alla normativa recata dal T.U.S.P. anche in conformità all'orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti¹.

Quanto sopra premesso, la Sezione prende atto del parere favorevole espresso dall'organo di revisione sul piano di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021, ritenendo quindi superata la segnalazione di cui al punto 3.2 della propria del. n. 131/2021/VSGO, raccomandando all'Ente di acquisire il parere in parola anche in relazione ai prossimi piani di ricognizione/razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute.

3. Dal provvedimento di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2020², si evince che l'Ente deteneva al tempo diciannove partecipazioni di cui nove dirette, nove indirette per il tramite di Ravenna Holding S.p.A. ed una indiretta per il tramite di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. ovvero Plurima S.p.A. Per quanto concerne le partecipazioni dirette, l'Ente deteneva le seguenti quote societarie: Ravenna Holding S.p.A. (77,08%), Ravenna Farmacie S.r.l. (0,89%), SAPIR S.p.A. (0,0004%), Hera S.p.A. (0,00067%), Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l. (38,70%), DELTA 2000 S.c.a.r.l. (22,11%), LEPIDA S.c.p.A. (0,0014%), Agenzia Mobilità Romagnola-A.M.R. S.r.l. (9,60%), STEPRA S.c.a.r.l. (1,5668% - società dichiarata fallita dal tribunale con sent. del 7 giugno 2019, con procedura concorsuale in corso). In merito alle partecipazioni indirette per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., l'Ente deteneva le seguenti quote societarie: ASER Azienda Servizi Romagna S.r.l. (77,08%), AZIMUT S.p.A. (46,09%), Ravenna Entrate S.p.A. (77,08%), Ravenna Farmacie S.r.l. (71,28%), Romagna Acque-Società delle fonti S.p.A. (22,45%), SAPIR S.p.A. (22,48%), START Romagna S.p.A. (18,89%), Hera S.p.A. (3,84%), Tper S.p.A. (0,03%).

3.1 Dal provvedimento di ricognizione ordinaria con orizzonte temporale al 31 dicembre 2021³, si evince che l'Ente deteneva venti partecipazioni di cui nove dirette, nove indirette per il tramite di Ravenna Holding S.p.A. e due indirette per il tramite di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. ovvero Plurima S.p.A. e Acqua Ingegneria S.r.l. Rispetto al provvedimento di ricognizione relativo all'anno precedente si

¹ Cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, del. n. 3/2018 e 90/2018; Sez. contr. reg. Lombardia, del. n. 422 e 423/2019; Sez. contr. reg. Marche del. n. 17/2022. In proposito, v. A. Napoli, *I controlli della Corte dei conti sui piani di razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni societarie*, in "Rivista della Corte dei conti", 2018, fasc. 5-6, p. 72 e O. Caleo, *Il parere dell'organo di revisione sul riordino delle partecipazioni societarie detenute dall'Ente locale*, 2020, fasc. 2, p. 48-49-50.

² In tale provvedimento il Consiglio comunale delibera, tra l'altro, di "di dare atto che dall'analisi dell'assetto delle partecipazioni di cui all'All. A non emerge la necessità di adottare piani di razionalizzazione, ravvisandosi la conformità generale del sistema al quadro normativo delineato dal T.U.S.P. e non sussistendo i presupposti di cui all'art. 20, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016".

³ In tale provvedimento il Consiglio comunale delibera, tra l'altro, di "di dare atto che dall'analisi dell'assetto delle partecipazioni di cui all'All. A non emerge la necessità di adottare piani di razionalizzazione, ravvisandosi la conformità generale del sistema al quadro normativo delineato dal T.U.S.P. e non sussistendo i presupposti di cui all'art. 20, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016".

riscontrano i mutamenti nelle quote di partecipazione indirette detenute in SAPIR S.p.A. (che passa dal 22,48% al 22,58%) e in Hera S.p.A. (che passa dal 3,84% al 3,79%).

3.2 Dall'esame dei bilanci relativi agli anni 2020 e 2021 risultano, con riferimento a tutte le società partecipate dal Comune di Ravenna (escluse le due società quotate Hera S.p.A. e Tper S.p.A.), i seguenti valori della produzione e degli utili:

SOCIETA'	VALORE PRODUZIONE 2020	UTILE 2020	VALORE PRODUZIONE 2021	UTILE 2021
RAVENNA HOLDING S.p.A.	4.983.092	14.009.144	5.238.125	13.294.373
ASER S.r.l.	2.888.045	273.374	2.821.457	240.556
AZIMUT S.p.A.	12.030.325	1.077.799	12.687.585	1.438.383
RAVENNA ENTRATE S.p.A.	3.928.846	199.499	3.927.239	230.954
RAVENNA FARMACIE S.r.l.	69.892.556	310.359	73.210.996	638.084
ROMAGNA ACQUE S.p.A.	57.158.825	6.498.349	58.671.781	7.781.275
PLURIMA S.p.A.	1.494.769	55.567	1.454.262	60.515
SAPIR S.p.A.	26.949.880	2.807.522	33.768.951	3.042.114
START ROMAGNA S.p.A.	80.168.844	40.277	90.412.325	98.352
AMR S.c.a.r.l.	62.267.390	199.942	70.774.447	162.457
A.PESCARINI S.c.a.r.l.	3.128.659	11.801	3.814.795	54.110,77
LEPIDA S.c.p.A.	60.583.006	61.229	68.184.400	536.895
DELTA 2000 S.c.a.r.l.	721.905	7.235	851.803	1.184,07
ACQUA INGEGNERIA S.r.l (costituita nel 2021)			884.291	9.645

La Sezione prende atto che nessuna delle suddette società risulta in perdita.

3.3 Con del. n. 131/2021/VSGO, ai punti 4.2 e 4.3, la Sezione ha richiamato l'Ente a dare conto del mantenimento delle partecipazioni dirette pulviscolari detenute in Ravenna Farmacie, SAPIR S.p.A. e in Hera S.p.A., peraltro confermate (con Hera S.p.A. che si modifica dal 0,00007% al 0,00067%) anche dai provvedimenti di ricognizione oggetto della presente analisi. Al riguardo, l'Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha comunicato che tali partecipazioni vengono detenute per permettere al Comune, attraverso il Sindaco (o a un suo delegato) una propria rappresentanza in seno all'assemblea dei soci al fine di partecipare attivamente alle attività gestionali e decisionali delle società partecipate in oggetto.

Quanto sopra premesso, la Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti pervenuti, rassegna alla valutazione strategica di codesto Comune l'opportunità di proseguire nell'attuale assetto pulviscolare (comunque "non in perdita"), oppure decidere per la dismissione.

Il Collegio, infatti, non ravvisa nella scelta di detenere tali partecipazioni elementi di irragionevolezza a condizione che l'Ente, nel proprio processo valutativo sotteso all'analisi delle partecipazioni pubbliche, tenga conto delle (mutevoli) condizioni di mercato e, di conseguenza, delle possibili opzioni prospettabili in modo che la scelta che si assume sia sempre coerente con un uso delle risorse pubbliche nell'erogazione dei servizi alla comunità improntato ai principi di economicità, efficacia ed efficienza.

3.4 Con del. n. 131/2021/VSGO, al punto 4.4., la Sezione aveva rilevato che da visura camerale risultava che il Comune di Ravenna deteneva una partecipazione in Confiditalia Consorzio nazionale fidi e garanzie società consortile per azioni in liquidazione pari allo 0,05% e che tuttavia, nei piani di ricognizione tale partecipazione non risultava indicata. Da visura camerale estratta in occasione della presente analisi, la circostanza sopra segnalata risulta confermata.

Al riguardo, il Comune di Ravenna, con la più volte citata nota di riscontro alle osservazioni formulate con la del. n. 131/2021/VSGO, ha comunicato che agli atti del Comune non risulta alcun atto formale di adesione da parte dell'Ente né uscite a favore della società. Inoltre, secondo la visura camerale, la società in oggetto risulta in fallimento dal 2017. Considerata quindi la procedura di fallimento in corso e la quota minima di partecipazione che risulta da Infocamere, si è ritenuto di dichiarare nella scheda inserita nel portale MEF che "in base ai dati in possesso dell'Area Coordinamento, Controllo economico finanziario e partecipazioni, la partecipazione indicata da Infocamere non risulta detenuta dall'Ente" e di non menzionare tale partecipazione nei piani dell'Ente in quanto completamente irrilevante.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dal Comune di Ravenna, invita l'Ente a voler trasmettere copia della suddetta scheda riferita come inserita nel portale del MEF e comunque, qualora la situazione di diritto continui a non essere corrispondente alla situazione di fatto, ad attivarsi per addivenire alla definitiva risoluzione della vicenda.

4. Ciò premesso, questa Sezione, esaminati gli atti deliberativi adottati dal competente organo collegiale del Comune di Ravenna, la nota di riscontro (con relativi allegati) alle osservazioni formulate con del. n. 131/2021/VSGO, la risposta dell'Ente del 10 novembre 2023 alla richiesta istruttoria formulata da questa Sezione in data 24 ottobre 2023 nonché l'ulteriore nota integrativa dell'Ente del 30 novembre 2023, evidenzia quanto di seguito esposto.

5. Definizione di società a controllo pubblico – ricorrenza del controllo pubblico in relazione alle società partecipate dal Comune di Ravenna

5.1. Le precedenti osservazioni di questa Sezione

Con del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione ha confermato, come da costante giurisprudenza della stessa Sezione, la ricorrenza del controllo pubblico in relazione alle **Società START Romagna S.p.A., AMR - Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l., DELTA 2000 S.c.a.r.l.** In particolare, la suddetta costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico richiama la del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni

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

5.2 *Riscontro del Comune alle osservazioni formulate con del. n. 131/2021/VSGO*

Codesto Comune, nell'All. "M" alla nota di riscontro del 12 gennaio 2022, dopo aver richiamato i diversi orientamenti giurisprudenziali espressi in materia, ha conclusivamente affermato che l'orientamento di questa Sezione *"non appare imporsi all'orientamento assunto dal Comune di Ravenna in coerenza Sezioni Riunite – sede giurisdizionale (sent. n. 16 del 22.05.2019 e n. 25 del 29.07.2019), che anzi si sta affermando come prevalente. Particolarmente importante è il consolidato orientamento del Consiglio di Stato e di rilevanza assoluta appare la chiara presa di posizione T.A.R. Emilia-Romagna 28.12.2020, n. 858"*. Le medesime conclusioni sono riportate nei piani di ricognizione ordinaria oggetto di esame.

5.3 *Consiglio di Stato, Sezione VI, sent. n. 3880/2023*

Al riguardo, si segnala che, recentemente, il Consiglio di Stato Sez. VI, con sent. n. 3880 del 18/04/2023, accogliendo gli appelli presentati avverso la sent. n. 858/2020 del T.A.R. Emilia-Romagna (richiamata da codesto Ente come di "rilevanza assoluta"), ha affermato che *"[...] in caso di società le cui partecipazioni [siano] possedute tra plurimi soci enti pubblici, un simile controllo per essere qualificabile come congiunto debba fondarsi e tradursi per forza in atti formali appare più che dubbio. Nessuna disposizione del T.U.S.P. lo prevede (come non lo prevede neppure l'art. 2341-bis c.c. sui patti parasociali, che possono essere stipulati "in qualunque forma") e in assenza di una previsione ad hoc dovrebbe valere semmai il principio della libertà delle forme. A questo si aggiunga come, per più versi, sia nel T.U.S.P. del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del c. 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della*

maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (il che ricorrerebbe ampiamente nel caso qui in esame). [...] Ancora, si possono richiamare, se non proprio come fonti almeno come (forti) argomenti a sostegno, orientamenti espressi dal Dipartimento del Tesoro del MEF, come quello citato anche dall'Autorità (della Direzione istituita ai sensi dell'art. 15 del T.U.S.P.) del 15.2.2018 secondo il quale al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulle società appaiono riconducibili non soltanto le quattro fattispecie previste dall'art. 2, c. 1, lett. b), del T.U.S.P., "ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'art. 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato", in quanto – si aggiunge – "la Pubblica Amministrazione", quale ente che esercita il controllo, [è] stata intesa dal legislatore del T.U.S.P. come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, c.1, n. 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente". Di "comportamenti paralleli", quale modalità alternativa a quella dell'accordo attraverso cui è possibile realizzare (e dimostrare) il controllo congiunto da parte di una pluralità di pubbliche amministrazioni tutte titolari di una parte del capitale sociale, si è detto anche in un parere del Consiglio di Stato del 4.6.2014, n. 1801 (Sez. I, adunanza del 16.4.2014). [...]"

5.2 *Le note del Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito alla società "Angelo Pescarini – Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l."*

Con riferimento alla società **"Angelo Pescarini- Scuola Arti e Mestieri Società consortile a Responsabilità limitata"** il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, con nota prot. n. 0080085 del 5 ottobre 2022, indirizzata, tra gli altri, al Comune di Ravenna e per conoscenza a questa Sezione regionale di controllo, avente ad oggetto "Monitoraggio dei piani di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche adottati ai sensi dell'art. 20, c. 1 e c. 2, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175" richiedeva ai medesimi di inviare chiarimenti in merito alla comunicazione effettuata dagli stessi enti in indirizzo di detenere una partecipazione nella predetta società e, contestualmente, di non esercitare alcuna forma di controllo pubblico sulla stessa.

Il Comune di Ravenna, con nota del 10 novembre 2022 del dirigente del Servizio finanziario -UO controllo di gestione e partecipazioni del Comune di Ravenna indirizzata al Ministero dell'economia e delle Finanze e per conoscenza a questa Sezione regionale di controllo, acquisita agli atti con protocollo n. 008455 del 21 dicembre 2022, inviava al suddetto Ministero i chiarimenti richiesti. In particolare, il Comune, dopo aver richiamato le diverse posizioni contrastanti delineatosi nel tempo e le numerose

pronunce e orientamenti giurisprudenziali, conclude affermando che l'orientamento espresso dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo nella del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 non appare imporsi all'orientamento assunto dai soci della società Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l. in coerenza con Sezioni Riunite, Sede Giurisdizionale (sent. n. 16/2019 e n. 25/2019), che anzi si sta affermando come prevalente, ritenendo particolarmente importante il consolidato orientamento del Consiglio di Stato e di rilevanza assoluta la chiara presa di posizione del T.A.R. Emilia-Romagna con sent. n. 858/2020 e n. 252/2022. Il Comune di Ravenna conclude affermando che in presenza di una tale diversità di orientamenti, l'interpretazione delle Sezioni Riunite in sede di Controllo (del.n.11/SSRRCCO/QMIG/19) resta pertanto una presa di posizione, pur autorevole, ma non in grado di porsi come esclusiva e che, pertanto, la partecipazione pubblica diffusa, frammentata e maggioritaria (in questo caso anche totalitaria) non costituisce ex se prova o presunzione legale (bensì mero indice presuntivo) dell'esistenza di un coordinamento tra i soci pubblici (e quindi di un controllo pubblico), che deve essere invece accertato in concreto, sulla base di elementi formali. In mancanza di nuove diverse sopravvenute considerazioni, il Comune di Ravenna rappresenta che non vi sono pertanto ragioni per modificare la qualificazione di Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l. come società a partecipazione pubblica e che la compagine sociale, al fine di andare comunque incontro alle osservazioni della Struttura di Monitoraggio e Controllo delle Partecipazioni Pubbliche, informa che la società si sta già ponendo l'obiettivo di rispettare comunque le prescrizioni previste per le società a controllo pubblico dal T.U.S.P..

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, con nota prot. n. 0020261 del 9 marzo 2023, ha risposto alla richiesta di questa Sezione prot. n. 0006377 dell'11 ottobre 2022 di essere informata in merito agli eventuali aggiornamenti dell'istruttoria avviata con riferimento alla citata società, rappresentando che:

- come emerso dall'analisi dei dati, la società Angelo Pescarini S.c.a.r.l. è una società a totale partecipazione pubblica, i cui soci, tuttavia, – in occasione delle ultime due revisioni periodiche delle partecipazioni pubbliche – hanno comunicato di non esercitare alcuna forma di controllo pubblico sulla medesima;
- in seguito a chiarimenti richiesti da parte del Ministero, una parte dei Comuni (all'incirca la metà) che partecipano alla società hanno risposto con note distinte rappresentando che l'impossibilità di ricondurre la società in esame al novero delle "società a controllo pubblico" deriverebbe dall'assenza, tra i soci medesimi, di un coordinamento formalizzato, derivante – secondo quanto richiesto dall'art. 2, lett. b), T.U.S.P. – da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, i quali richiedano,

per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche della società, il consenso unanime dei soci esercenti il controllo. Ad avviso dei Comuni considerati, infatti: *"la partecipazione pubblica diffusa, frammentata e maggioritaria (in questo caso anche totalitaria) non costituisce ex se prova o presunzione legale (bensì mero indice presuntivo) dell'esistenza di un coordinamento tra i soci pubblici (e quindi di un controllo pubblico), che deve essere invece accertato in concreto, sulla base di elementi formali"*;

- con riferimento a quanto rappresentato, il Ministero rileva che *"le argomentazioni addotte dai Comuni soci al fine di escludere l'esercizio di un controllo pubblico sulla società Angelo Pescarini S.c.a.r.l. non appaiono sufficienti a superare le indicazioni fornite dalla Struttura di monitoraggio sull'attuazione del T.U.S.P. nel proprio orientamento del 15 febbraio 2018, le quali – diversamente da quanto prospettato dai Comuni – inducono a qualificare la società considerata come "società a controllo pubblico" ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. m), del T.U.S.P."*;
- se certo non può negarsi, prosegue la struttura di Monitoraggio, *"che la sola maggioranza pubblica del capitale di una società non è in sé sufficiente a qualificarla come "società a controllo pubblico", a diversa conclusione deve, invece, giungersi, secondo quanto rappresentato nell'Orientamento, quando la partecipazione maggioritaria nella società risulti integrata da elementi ulteriori e, specificamente, da comportamenti dei soci (quale, ad esempio, la nomina congiunta degli amministratori della società), dai quali possa desumersi – indipendentemente dall'esistenza di un vincolo formalizzato – l'esercizio, da parte degli stessi, di un potere unitario di controllo sulla stessa (c.d. "comportamenti concludenti"). Potere che, a maggior ragione, deve ritenersi sussistere nel caso di società, come la società Angelo Pescarini S.c.a.r.l., che si caratterizzano per la partecipazione totalitaria pubblica, nelle quali appare assai difficile immaginare l'esistenza di un controllo diverso da quello pubblico. Tale ricostruzione trova conferma nella delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 11/SSRRCO/QMIG/19"*.
- a quanto rappresentato, deve inoltre aggiungersi – ad ulteriore conferma della conclusione alla quale si perviene – che i soci della società aventi natura giuridica omogenea e, quindi, esigenze comuni, nei provvedimenti di razionalizzazione adottati ai sensi dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., hanno unanimemente dichiarato che il possesso della partecipazione nella società Angelo Pescarini S.c.a.r.l. è funzionale a consentire loro l'erogazione di un servizio di interesse generale. La significatività di tali dichiarazioni – al fine della configurabilità, nella società considerata, del controllo pubblico – emerge da quanto statuito dal Consiglio di Stato, nella sent. n. 578/2019, ove il giudice amministrativo ha sottolineato come l'art. 4 del T.U.S.P.

abbia posto 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"*;

- con riferimento specifico all'ipotesi di società volte all'erogazione di servizi pubblici di interesse generale – nozione, quest'ultima, delineata dal T.U.S.P. nell'art. 2, c. 1, lett. h) – il Consiglio di Stato ha affermato, specificamente, che nel caso in cui l'erogazione del servizio avvenga tramite una società partecipata da più soggetti pubblici in misura "pulviscolare", tali soggetti sono tenuti ad assicurare adeguati strumenti *"di coordinamento delle decisioni tra tutti i soci pubblici: così da poter davvero orientare, in lineare coerenza con le determinazioni degli enti pubblici, al fine pubblico l'esercizio dell'attività d'impresa"*, considerato che le amministrazioni pubbliche – nella gestione delle rispettive partecipazioni – devono convergere alla tutela di comuni interessi pubblici. Tale assunto rende evidente come risulti essenziale il controllo dei soci pubblici sulla società che svolge un "servizio di interesse generale" affinché possa dirsi rispettato, da parte delle pubbliche amministrazioni, il vincolo di scopo di cui all'art. 4 del T.U.S.P. Laddove, infatti, non vi fosse controllo pubblico sulla società, il servizio espletato non potrebbe ritenersi "di interesse generale", non potendo l'intervento pubblico garantire l'accesso allo stesso così come declinato dal menzionato art. 4, rendendo, quindi - nella prospettiva del quadro regolatorio dettato dal T.U.S.P. - ingiustificato l'investimento di risorse pubbliche nell'organismo societario. In conclusione, ad avviso del Ministero, la natura di società a controllo pubblico della società Angelo Pescarini S.c.a.r.l. deve "essere desunta non soltanto dalla sua partecipazione pubblica totalitaria, bensì anche dalla strumentalità della medesima all'erogazione di un servizio di interesse generale, rispetto al quale, come evidenziato, il controllo pubblico sulla società si delinea come essenziale". Diversamente, l'insussistenza di un controllo pubblico sulla società dovrebbe indurre a dubitare dell'attendibilità delle dichiarazioni rese dai Comuni nei provvedimenti richiamati e, dunque, della stessa ammissibilità delle loro partecipazioni nella società considerata.

5.3 Il "controllo pubblico" nella società SAPIR S.p.A.

In relazione alla società SAPIR S.p.A. – Porto intermodale di Ravenna, questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, pur confermando la propria del. n. 9/2021/VSGO laddove si affermava che "preso atto delle considerazioni espresse e delle caratteristiche assunte dalla governance anche per effetto della revisione statutaria operata dai soci, si ritiene che non possa configurarsi un controllo pubblico della società" ha tuttavia rilevato che "in considerazione del fatto che l'Ente provvede ad affidare alla

società *de qua* il conseguimento di specifici obiettivi e che tali obiettivi risultano assai vincolanti e come tali incidenti in via consequenziale sulla governance societaria, non sembra potersi escludere un effettivo condizionamento sulla medesima governance della società venendosi così a configurare un potenziale controllo pubblico e un coordinamento con gli altri soci”.

L’Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha comunicato che non sono mai stati fissati specifici e dettagliati obiettivi gestionali e che l’obiettivo strategico individuato per SAPIR nel piano di cui all’art. 24 del T.U.S.P. riguardava un “progetto di attuazione di percorsi operativi finalizzati alla separazione tra gestione degli asset patrimoniali e gestione operativa, al fine anche di salvaguardare l’ingente valore patrimoniale della Società” ed è stato raggiunto con la costituzione della Società Acqua Ingegneria.

Al riguardo, la Sezione rileva che dall’esame del DUP 2019-2021 nell’ambito dell’Obiettivo strategico 3.01 - Il Porto: un’opportunità di sviluppo per la città – riguardo alla Società SAPIR, risulta la linea di azione di “mantenere, oggi e per il futuro, un ruolo pubblico decisivo nella scelta di sviluppo delle aree nell’interesse di tutta la collettività” e che nell’ambito dell’Obiettivo strategico 7.04 - Le partecipate ed i servizi pubblici locali, risulta il progetto descritto come *“deve aver corso, anche per necessità di conformazione della società alle nuove disposizioni del T.U.S.P., il progetto di separazione societaria tra asset patrimoniali e gestione operativa, secondo la volontà già manifestata dai principali soci pubblici. Il modello di riferimento potrebbe essere quello che si caratterizza per il mantenimento della proprietà degli asset in capo a un soggetto a forte controllo pubblico e lo scorporo della gestione operativa a favore di un soggetto a vocazione industriale e a controllo privato. Sarà necessario, per procedere alla realizzazione di tale progetto, verificare le più opportune modalità tecniche ed economico-finanziarie dell’operazione e rivedere la governance della società”*. Infine, nell’ambito dell’Obiettivo operativo 7.04.01 - Azioni relative alle partecipate comunali , Missione di Bilancio 01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione Programma di Bilancio 0103 - Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato, nell’ambito dell’attività di scorporo di SAPIR, è affermata la scelta di “mantenere ruolo pubblico sulla scelta di sviluppo delle aree interessate”. Dunque, le precisazioni fornite dall’Ente circa la separazione fra asset patrimoniali e gestione operativa, non appaiono sufficienti, alla luce degli obiettivi strategici ed operativi contenuti nel DUP 2019-2021, ad escludere la “governance” pubblica sulla predetta società.

Inoltre, in merito alla configurabilità del controllo pubblico, si rileva che questa Sezione, con la recente del. n.19/2023/VSGO di presa d’atto delle note di chiarimento in esito alla del. n.106/2020/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni

societarie al 31/12/2017 e al 31/12/2018 detenute dal Comune di Forlì, ha richiamato, in relazione – tra l'altro - anche alla Società SAPIR, l'orientamento più volte ribadito dalla Sezione circa la sussistenza del controllo pubblico con assoggettabilità alla disciplina del T.U.S.P. qualora i soggetti pubblici (cumulativamente considerati) dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria oppure di voti o rapporti contrattuali tali da configurare un'influenza dominante, a prescindere dalla presenza di forme coordinate di controllo, sempreché non sussista un'influenza dominante del socio privato. Inoltre, anche con riferimento alla società SAPIR S.p.A., si richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato con sent. n. 3880/2023, segnalando che nella società predetta i soci pubblici dispongono di una quota di capitale complessiva superiore al 50% e che non sembra sussistere un'influenza dominante del socio privato.

5.4 I chiarimenti istruttori richiesti al Comune.

Questa Sezione, con nota prot. n. 6666 del 24 ottobre 2023 ha chiesto all'Ente, alla luce della recente pronuncia del Consiglio di Stato - Sez. VI, sent. n. 3880 del 18/04/2023, in relazione alle società Start Romagna S.p.A., AMR - Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l., DELTA 2000 S.c.a.r.l., SAPIR S.p.A. e AZIMUT S.p.A. di comunicare a questa Sezione se intenda o meno avviare ed entro quali tempi un confronto con gli altri soci pubblici (in riferimento proprio alle suddette società a maggioranza pubblica e ritenute fino a ieri non a controllo pubblico), provvedendo ad una coerente riqualificazione delle stesse secondo i citati indirizzi giurisprudenziali di questa Corte e del Consiglio di Stato.

5.5 Il riscontro del Comune di Ravenna

Il Comune di Ravenna, con nota prot. n. 6914 del 10 novembre 2023 ha risposto alla suddetta richiesta istruttoria prendendo atto dell'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con sent. n. 3880/2023. In particolare, l'Ente, dopo aver rappresentato quanto successivamente affermato dal TAR Emilia-Romagna, Sez. I, con sent. n. 434/2023 che, pur consapevole dell'esistenza del difforme orientamento del Consiglio di Stato, ha continuato a confermare il proprio precedente orientamento in merito alla configurabilità del "controllo pubblico", comunica che non intende né disconoscere, né sottovalutare l'elemento di novità del nuovo orientamento assunto dal Consiglio di Stato confermativo di quello di questa Sezione.

Al riguardo, con riferimento alle società **AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., SAPIR - Porto Intermodale Ravenna S.p.A., Start Romagna S.p.A., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l.**, l'Ente *"ritiene doveroso assumere un'iniziativa concreta nelle sedi societarie interessate per avviare un confronto con gli altri Enti locali soci (diretti e indiretti) riguardo ad una seria valutazione sullo stato dell'evoluzione giurisprudenziale in atto in merito alla nozione di controllo congiunto. Ciò*

al fine di assumere ogni decisioni in merito alla modifica (o, a seconda dell'esito del confronto, alla conferma) della configurazione attuale, previa necessaria valutazione della situazione in atto delle singole società e degli effettivi impatti che potrebbero derivare da una diversa definizione del controllo pubblico. Questa amministrazione può ovviamente assicurare il proprio impegno a proporre l'avvio di un confronto, per quanto la riguarda senza preventive preclusioni, fermo restando che non potrà essere di per sé decisivo non avendo di norma da solo il Comune di Ravenna né il controllo né l'influenza dominante sulle società pluripartecipate".

Infine, conclude il Comune che **"tale doveroso approfondimento potrà essere effettuato indicativamente nel primo semestre 2024"** e che **"quanto sopra dovrà trovare comunque formale espressa conferma in sede di imminente delibera consiliare di ricognizione delle partecipazioni 2022"**.

Diversamente, con riferimento alla società **DELTA 2000 S.c.a.r.l.**, il Comune conferma quanto già rappresentato nella nota di riscontro del 12 gennaio 2022, vale a dire la configurazione della stessa quale "GAL", laddove la specifica normativa europea di riferimento esclude che possa essere a controllo pubblico e, in merito alla società **AZIMUT S.p.A.**, l'Ente conferma la precedente impostazione ritenendo tale società "non a controllo pubblico" non rinvenendo nella recente pronuncia del Consiglio di Stato (sent. n. 3880/2023) elementi che facciano propendere per una modifica di tale classificazione. Al riguardo, il Comune richiama l'orientamento espresso da questa Sezione con la del. n. 10/2022/VSGO laddove si afferma che nelle società miste costituite con gara a c.d. "doppio oggetto" il controllo pubblico non ricorre, pur laddove i soci pubblici abbiano la maggioranza azionaria, allorché il socio privato abbia un'influenza dominante in virtù di patti parasociali, statuto, accordi contrattuali. La società è infatti configurata come "partecipata" data la rilevanza essenziale della partecipazione privata così come delineata nello Statuto e nei patti parasociali, per requisiti e condizioni pertanto sussistenti dalla data di sua costituzione come società mista, dal 1° luglio 2012. L'Ente, riferisce che, in ogni caso, AZIMUT applica gli istituti previsti per le società in controllo pubblico, in via di autolimitazione (assunzioni personale, anticorruzione e trasparenza integrale, separazione contabile dalle attività pubblicistiche, contratti pubblici, parità di genere).

5.6 Osservazioni della Sezione

Preliminarmente, la Sezione prende atto dei chiarimenti resi dall'Ente in merito alle società DELTA 2000 S.p.A. e AZIMUT S.p.A. In particolare, con riferimento alla Società DELTA 2000 S.c.a.r.l., la Sezione condivide quanto affermato dall'Ente in merito alla configurazione della società predetta quale società consortile a responsabilità limitata, senza fini di lucro, costituita su iniziativa degli enti locali nell'area del Delta del Po –

Emilia Romagna delle Province di Ferrara e di Ravenna al fine di operare come GAL (gruppo di azione locale) per l'accesso a risorse comunitarie dedicate a tale esclusiva strategia (Leader)" e che produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e, pertanto, ritenendo superato il rilievo mosso al punto 20.3 della del. n. 131/2021/VSGO, si rimanda, per il resto, all'analisi svolta al punto 21 della presente deliberazione.

In merito alla posizione di AZIMUT, preso atto di quanto esposto dall'Ente, la Sezione conferma l'orientamento espresso nella propria del. n. 9/2021/VSGO secondo cui *"tale orientamento,⁴ tuttavia, non sembra pienamente aderente al caso particolare di una società mista a controllo pubblico costituita a seguito di procedure di evidenza pubblica"* nonché quello di cui alla propria del. n. 10/2022/VSGO, peraltro richiamata anche dall'Ente, secondo cui "La costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico (cfr., ex multis, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, del. n. 63/2020/PARI e n. 113/2021/PARI) richiama la del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo (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)."

Ciò premesso, con riferimento alle società **AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., SAPIR - Porto Intermodale Ravenna S.p.A., START Romagna S.p.A., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l.**, la Sezione conferma il proprio orientamento circa la ricorrenza del "controllo pubblico" come da costante giurisprudenza della stessa Sezione, di recente confermata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con sent. n. 3880/2023, pur prendendo atto dell'impegno del Comune volto ad avviare un confronto con gli altri enti locali soci nel primo semestre del 2024 previa

⁴ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche – atto di orientamento del 10 giugno 2019.

espressa formale conferma in sede della prossima delibera consiliare di ricognizione delle partecipazioni 2022.

6. Ravenna Holding – Società per Azioni

6.1 Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di Ravenna Holding. Si conferma pertanto, che Ravenna Holding S.p.A. è una società "*in house providing*" i cui soci sono rappresentati dal Comune di Ravenna (quota di partecipazione pari al 77,08 %), dal Comune di Faenza (quota del 5,17%), dal Comune di Russi (quota dello 0,66 %), dal Comune di Cervia (quota del 10,08%) e dalla Provincia di Ravenna (quota del 7,01%) e che, come esplicitato nell'art. 1 dello Statuto sociale, la società è a capitale interamente pubblico, opera nel pieno rispetto del modello "*in house providing*" ed è soggetta a controllo analogo congiunto da parte degli Enti locali soci.

6.2 L'attività svolta.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.3 Profili gestionali

Confermando quanto rappresentato nella del. n. 131/2021, si rappresenta che dai piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame l'Ente evidenzia altresì che dal 2012 si è assistito alla progressiva centralizzazione dei servizi in capo alla holding, concentrando le attività delle società del c.d. gruppo ristretto - ASER S.r.l., AZIMUT S.p.A., Ravenna Farmacie S.r.l., Ravenna Entrate S.p.A. - sulla gestione operativa dei servizi affidati. L'organizzazione adottata consente di assicurare adeguate condizioni di funzionalità delle attività, garantendo indirizzi e comportamenti comuni nel rispetto della complessa normativa di settore e connessa ai vari servizi gestiti dalle società. Al contempo, si predispone concreto strumento per il controllo civilistico e quello pubblicistico (art. 147- *quater* del T.U.E.L.) di supporto agli enti locali e si perseguono significative economie di scala. La centralizzazione delle attività comprende anche il coordinamento attuativo anticorruzione per tutto il gruppo, in chiave di prevenzione dei fenomeni di "malagestio": al riguardo, l'Ente sottolinea come AZIMUT S.p.A. abbia acquisito nel mese di ottobre 2021 la certificazione ISO 37001 anticorruzione, in quanto la capogruppo ha ritenuto di sottoporre a certificazione la società più complessa, anche come riscontro sul gruppo dei sistemi adottati. Di rilevante importanza è l'adozione nel 2021 del primo bilancio di sostenibilità di Ravenna Holding al cui interno sono ampiamente trattate le tematiche sopraindicate.

6.4 La qualificazione della società

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.4.1 *Prospettive gestionali: acquisizione di quota di partecipazione*

Questa Sezione, con la precedente deliberazione, aveva già evidenziato che con del. n. 50 del 9 aprile 2019 del Consiglio comunale, l'Ente ha approvato l'acquisizione, per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., di una quota di partecipazione al capitale sociale della società Acqua Ingegneria, in misura paritetica agli altri soci di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A., al corrispettivo pari al valore nominale, per una quota minima pari al 6% del capitale sociale e fino a concorrenza della quota complessivamente prevista in capo ai soci di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A.. In primo luogo, l'Ente riferisce che Acqua ingegneria S.r.l. è una società *"in house providing"* partecipata da Ravenna Holding S.p.A. (21% nel 2021 e 23% dal 2022) soggetta al controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci ai sensi della "Convenzione ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000" tra cui Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. Al riguardo, l'Ente, nel piano di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2021, rappresenta che la società SAPIR Engineering S.r.l. ha intrapreso una sua evoluzione nell'ambito di un complessivo progetto organizzativo dei partners pubblici, che ha portato alla costituzione di Acqua Ingegneria S.r.l. dal 04.01.2021, con riconfigurazione della partecipazione societaria dal 26.02.2021 (Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A. 48 %; Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale 31 %; Ravenna Holding S.p.A. 21 %). SAPIR Engineering S.r.l. è definitivamente cessata nel corso del 2021. La società Acqua Ingegneria essendo stata costituita nel 2021, è pertanto oggetto della ricognizione al 31/12/2021.

6.4.2 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 5.2.3 della del. n. 131/2021.*

Secondo questa Sezione (cfr. del. n. 9/2021 e n. 131/2021) dallo statuto della società Ravenna Holding emerge che la stessa ha per oggetto non solo l'assunzione di partecipazioni e attività connesse, ma anche l'acquisizione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali relative ai servizi pubblici locali, oltre ad attività di natura immobiliare e che, pertanto, l'esercizio di attività di gestione delle partecipazioni tipiche della holding pura costituisce soltanto attività prevalente, ma non esclusiva di Ravenna Holding, la quale, pertanto, soggiace al divieto previsto dall'art. 4, c. 5 del T.U.S.P. di costituire nuove società o di assumere nuove partecipazioni.

Il Comune di Ravenna, con la citata nota del 12 gennaio 2022, rimanda ad una relazione tecnica (All. "A"), predisposta nel giugno 2021 su iniziativa del Presidente pro-tempore di Ravenna Holding con il supporto della struttura tecnica interna e avvalendosi del contributo di qualificati professionisti (riferita sia alle osservazioni mosse al Comune di Faenza con del. n. 9/2021, successivamente confermate per il

Comune di Ravenna con la citata del. n. 131/2021), in cui viene conclusivamente rappresentato che:

- tale incoerenza risulta apparente considerando che non risultano sovrapponibili i concetti di attività e oggetto, che anzi si differenziano in modo significativo, e come la pluralità di attività esercitate (purché tutte conformi all'art. 4, c. 4) non sia in contrasto con l'esclusività dell'oggetto di una società "*in house*";
- l'oggetto sociale identifica nello statuto delle società a partecipazione pubblica la relazione strumentale con i soci e prescinde, nella sua qualificazione ontologica, dalla semplice enumerazione delle attività che la società svolge o può potenzialmente svolgere;
- l'esclusività dell'oggetto non coincide nel T.U.S.P. con il necessario esercizio di un'unica attività, dovendosi rilevare come "l'oggetto sociale esclusivo" richiamato nell'art. 4, c. 5, non possa che essere letto in collegamento (almeno logico) al c. 4, relativo alle società "*in house*" che ammette, letteralmente, come "oggetto sociale esclusivo" l'esercizio di "una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2";
- l'eventuale costituzione di una (o più) "nuova" e autonoma società "patrimoniale", controllata dalla holding stessa, sarebbe una scelta certamente ammissibile e in grado di superare i rilievi formali avanzati (per quanto detto in ogni caso ritenuti infondati), pur ponendosi in contrasto al processo descritto di semplificazione societaria, con effetti, per certi versi paradossali, di perdita di parte dell'efficienza ottenuta;
- nel merito, a seguito dell'approfondita analisi effettuata, pare più che ragionevole affermare che i processi di evoluzione e organizzazione portati avanti in Ravenna Holding e nell'intero gruppo emergano non solo come in linea con le norme, se adeguatamente ricostruite ed interpretate, ma da molti punti di vista evoluti ed efficienti. Si ritiene pertanto che, qualora gli Enti ritenessero di confermare gli assetti attuali, abbiano fondati e articolati argomenti per supportare tale orientamento.

Si sottolinea che nelle premesse della relazione viene resa la seguente precisazione, con riferimento alle considerazioni ivi contenute: "*Si tratta di circostanziate e analitiche considerazioni di natura squisitamente tecnica, predisposte al solo fine di offrire elementi di valutazione approfonditi in relazione a quanto rilevato dalla Corte. Il quadro ricostruito, si ribadisce con un approccio tecnico-giuridico e con esclusivo spirito di servizio, **lascia ovviamente intatte le prerogative e autonome valutazioni degli Enti**, offrendo unicamente uno strumento di approfondimento, in linea con la prassi ormai consolidata di confronto e di coordinamento tra i soci di Ravenna Holding con il supporto tecnico della struttura societaria*".

Le conclusioni contenute nella predetta relazione sono avvalorate, in particolare, dalla funzione dell' "oggetto sociale esclusivo" così come definita dal Consiglio di Stato⁵ (nella vigenza dell'art. 13 del D.L. n. 223/2006 cd. "Decreto Bersani") laddove nella relazione si rappresenta che il massimo giudice amministrativo ha affermato che *"Trattandosi di valutare un requisito di capacità piuttosto che di oggetto sociale, infatti, va rammentato che non è lo statuto a stabilire la latitudine della legittimazione alle gare pubbliche di una persona giuridica, ma la sua effettiva configurazione correlata alle previsioni di legge. La disposizione dell'art. 13, c. 2, secondo cui le società non ammesse alle gare sono quelle che hanno "oggetto sociale esclusivo", non significa che le società multiutilities siano automaticamente escluse dal divieto in questione [e che dunque siano legittimate a partecipare a gare indette da terze amministrazioni]; la locuzione va infatti riferita non alle attività nominalmente enunciate nell'oggetto sociale, ma all'effettivo rapporto instaurato con gli enti locali di riferimento: tale rapporto, se esclusivo, viene oggettivamente a ridurre l'ambito delle attività e non consente proiezioni extra ambito; anche le società di tal tipo, se integralmente partecipate da enti locali, essendo qualificabili come società strumentali, debbono rivolgere la propria attività in via esclusiva a favore di tali enti, tenuto conto delle ragioni che hanno indotto ad escludere dalle procedure ad evidenza pubblica le società, che possano considerarsi una derivazione, o una longa manus, dell'Ente o degli enti pubblici controllanti, dato il rapporto di strumentalità fra le attività delle imprese in questione e le esigenze di interesse generale che detti enti sono tenuti a soddisfare"* (Cons. St. sez. V, 3 giugno 2013, sent. n. 3022).

Quindi, secondo gli autori della relazione, oggetto sociale e attività si porrebbero su due piani differenti: l'oggetto sociale identificherebbe nello statuto delle società a partecipazione pubblica la relazione strumentale con i soci e prescinderebbe, nella sua qualificazione ontologica, dalla semplice enumerazione delle attività che la società svolge o può potenzialmente svolgere, così come verrà letteralmente chiarito con l'emanazione del T.U.S.P. (art. 4 c. 4).

Inoltre, viene sottolineato come il Consiglio di Stato abbia affermato che *"L'art. 13 predetto, nel porre un divieto di partecipazione alle gare pubbliche per le società strumentali degli enti locali, così dispone: "...le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali...non possono svolgere*

⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI del 8/05/2014 e Consiglio di Stato, Sezione V, 3 giugno 2013, n. 3022.

prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati...” L’enunciato dell’art. 13 rende evidente che la limitazione della legittimazione negoziale delle società strumentali si riferisce a qualsiasi prestazione a favore di soggetti terzi rispetto agli enti costituenti, partecipanti o affidanti, senza che a nulla rilevi la qualificazione di tali attività. La qualificazione differenziale tra attività strumentali e gestione di servizi pubblici deve essere invece riferita non all’oggetto della gara, bensì invece all’oggetto sociale delle imprese partecipanti ad essa.”⁶

Pertanto, secondo il Comune, si confermerebbe che la “ratio” che il legislatore attribuisce alla funzione dell’oggetto sociale in questa particolare tipologia societaria non sarebbe tanto quella di enumerare o individuare l’articolazione delle attività, ma principalmente il predetto nesso di esclusività nell’esercizio delle attività verso il socio. Inoltre, nella relazione si rappresenta, tra l’altro, che la funzione dell’oggetto sociale esclusivo, come sopra descritto, trova ora chiara esplicitazione nell’art. 4, c. 4 del T.U.S.P. dove viene stabilito che: “Le società “in house” hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2. Salvo quanto previsto dall’art. 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.”

Secondo l’Ente, si confermerebbe, quindi, che l’oggetto esclusivo non attiene al piano delle attività, che possono essere “una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2” e fra queste anche quelle dell’art. 4, c. 2, lett. d). Queste ultime sono quelle che può svolgere la società strumentale e, per il richiamo espresso contenuto nell’art. 4 c. 5, anche le attività che possono svolgere le società che “hanno per oggetto esclusivo la gestione delle partecipazioni di enti locali”. Ad ulteriore sostegno delle citate conclusioni, viene rappresentato che la concreta individuazione delle attività che costituiscono l’oggetto della holding parte dalla individuazione del contenuto da attribuire a “la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali” previsto dall’art. 4, c. 5 del T.U.S.P. e che la vocazione strumentale della holding a sua volta rimanda alla disciplina contenuta nell’art. 13 del cd. “Decreto Bersani”, ove il divieto di detenere partecipazioni in altre società od enti era derogato per “Le società che svolgono l’attività di intermediazione finanziaria prevista dal T.U. di cui al D.Lgs. n. 385/1993, [il T.U. Bancario]”. Trattasi, secondo la legislazione allora vigente, di società che potevano detenere la proprietà delle partecipazioni, ma non era loro consentito di effettuare abitualmente l’attività di trading delle predette partecipazioni. Sul punto, si legge nella relazione, che il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha osservato che “La classificazione

⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2010, sent. n. 1651.

delle società holding, porta a fare risaltare la natura strumentale per la produzione dei servizi (a favore dell'ente stesso) che si rendono necessari per l'amministrazione ovvero per l'esercizio dei diritti di socio. Il concetto di servizi è da intendersi in senso astratto, nel senso di servizi amministrativi, servizi per la gestione dei flussi informativi e per l'analisi e produzione di dati economico finanziari, come pure servizi di management e quindi la messa a disposizione di capacità di know how.”⁷ Pertanto, secondo gli autori della relazione tecnica, l'assetto delle altre attività che può svolgere la holding risiederebbe nel contenuto operativo delle attività di cui all'art. 4, c. 2 lett. a), b) d) ed e), di modo che, in via diretta, possa esercitare dette attività ovvero possa costituire o detenerne la partecipazione in società già costituita. Il sistema previsto dal T.U.S.P. apparirebbe dunque come neutro circa la possibilità di avere società holding che, essendo anche società “in house”, possano essere anche c.d. “spurie”, in alternativa alla costituzione di separata società controllata cui allocare le attività di cui all'art. 4 c. 2 lett. a), b) d) ed e) del T.U.S.P.; infine, la lente interpretativa delle disposizioni non può che essere ispirata dal principio di cui al c. 2 dell'art. 1 del T.U.S.P.⁸ Pertanto, l'attività della holding può quindi certamente comprendere la gestione “strumentale” del patrimonio immobiliare dell'Ente locale, la cui gestione è votata solo ed esclusivamente all'interesse pubblico dell'Ente locale socio della holding, al di fuori di ogni logica di lucro e/o di mercato e in particolare, la società holding prevista dal c. 5 dell'art. 4 del T.U.S.P. rispetterebbe il vincolo di scopo e di attività anche quando svolgesse, unitamente alla gestione delle partecipazioni, anche la gestione del patrimonio (anche solo in parte) dell'Ente locale socio, se e nella misura in cui esso non ricada nelle previsioni dell'art. 4 c. 3 e sia invece riconducibile ad un servizio strumentale con le caratteristiche dell'art. 4 c. 2 lett. d) del T.U.S.P..

Gli autori della relazione argomentano tale conclusione rappresentando che all'art. 4 c. 3 viene espressamente previsto che “Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al c. 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.” L'attività immobiliare prevista dal c. 3 dell'art. 4 non può essere esercitata dalla società “in house” in quanto quest'ultima può svolgere in via esclusiva una o

⁷ CNDCEC: “Holding degli enti locali, attività finanziaria e modelli di governance” Roma 2018

⁸ Cfr. art.2, c.1 T.U.S.P.: “Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.”

più delle attività di cui al c. 2 lett. a), b), d) ed e) e risulta pertanto esclusa quella del predetto c. 3. Le ragioni di tale esclusione sono da ricercare nel dichiarato scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato anche al di fuori del rispetto del vincolo di scopo di cui all'art. 4 c. 1. Diversamente, la gestione immobiliare che non presenta i caratteri del c. 3 citato (che il parere del Consiglio di Stato al T.U.S.P. qualifica come caratteri dell'impresa), quando ricade nelle attività strumentali di cui all'art. 4, c. 2 lett. d), in quanto forma di servizio svolto in "autoproduzione", può essere pacificamente svolta da una società "in house" a favore e nell'interesse del socio. In base a quanto esposto, secondo gli autori della relazione, pare del tutto coerente considerare tale attività esercitabile anche da parte della holding che opera secondo il modello "in house".

Infine, a riscontro dello specifico approfondimento istruttorio richiesto in merito all'avvio della procedura di acquisizione da parte di Ravenna Holding S.p.A. della partecipazione diretta e indiretta (tramite Romagna acque-Società delle fonti S.p.A.) nella costituenda società Acqua Ingegneria S.r.l., il Comune rappresenta, tra l'altro, che:

- l'acquisizione della partecipazione in Acqua Ingegneria S.r.l. è stata autorizzata dai soci, data la specializzazione tecnico progettuale di alto livello che la società è chiamata ad assicurare ai propri soci pubblici e potendosi condividere il soddisfacimento delle citate esigenze con partner importanti, nell'ambito di un progetto che consentirà di disporre di una struttura specializzata di assoluto livello, operante su di una scala in grado di massimizzarne l'efficienza ed efficacia;
- da un punto di vista finanziario si tratta di un investimento insignificante, peraltro sostanzialmente privo di rischi;
- "Acqua Ingegneria S.r.l." possiede tutti i requisiti richiesti per l'affidamento "in house":
a) capitale sociale esclusivamente pubblico detenuto dai soci tutti committenti dei servizi svolti dalla società; b) controllo congiunto dei soci analogo a quello che avrebbero esercitato sui propri servizi gestiti direttamente; c) attività prevalente svolta per l'esecuzione dei compiti affidati dai soci committenti;
- lo statuto di Acqua Ingegneria S.r.l. prevede le modalità per l'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soci committenti "in house" che svolgono mediante un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società e che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16 del T.U.S.P., la Società è vincolata a realizzare la parte prevalente delle proprie attività, in misura superiore all'80%, in base alle norme tempo per tempo vigenti, con i soci, società/enti dai medesimi partecipati; nonché definisce l'oggetto sociale della stessa, includendovi

prestazioni di servizi di ingegneria riconducibili alla progettazione e direzione lavori di opere e lavori nel campo idraulico, marittimo e civile;

- si deve altresì rilevare che il modello *"in house"* di Acqua Ingegneria è stato preferito alla esternalizzazione *"tout court"* dei servizi di ingegneria in quanto ritenuto: più efficace ed efficiente nei termini specificatamente indicati ⁹;
- gli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura oggetto dell'attività di Acqua Ingegneria S.r.l., per la loro complessità e valore economico, sarebbero peraltro affidabili in base alle norme vigenti, in caso di ricorso diretto al mercato da parte dei soci, esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la valutazione della competitività, da un punto di vista squisitamente economico, del ribasso del 20% indicata nella convenzione tra i soci ed Acqua Ingegneria S.r.l. deve essere pertanto effettuata in modo complessivo, nell'ambito di un contesto vincolato, e caratterizzato da un peso minoritario del criterio del prezzo;
- il tutto fermo restando che lo schema operativo non esclude affatto il ricorso da parte della società anche a servizi esterni, ovviamente mediante procedure ad evidenza pubblica, con l'ulteriore vantaggio che le scelte saranno effettuate da una struttura societaria qualificata, verso professionisti e società specializzati e qualificati. Acqua Ingegneria, infatti, a mente dell'art. 16 c. 7 del T.U.S.P., acquisirà i servizi strumentali per l'esercizio dei compiti affidati dai soci committenti *"in house"*;
- il controllo da parte dei soci affidanti sull'attività della società secondo lo schema pervasivo del "controllo analogo congiunto", rappresenta poi un fattore decisivo di efficacia garantendo ai soci pubblici uno stretto controllo su attività tecniche "critiche" per lo sviluppo del proprio piano investimenti, e quindi dell'intera attività;

⁹ **più efficace in termini di:** (i) adeguate performances in relazione a società di engineering comparabili presenti sul mercato (secondo i seguenti KPI: ROI, ROE, Leverage ecc.); (ii) migliori e maggiori opportunità d'investimento dei soci poiché aumenta tale capacità con indubbi vantaggi per la qualità dei servizi, delle infrastrutture, dei livelli d'investimento sul territorio e sulle relative ricadute economiche; (iii) Rappresenta un vantaggio competitivo del sistema pubblico attraverso una gestione maggiormente integrata grazie ad una semplificazione del rapporto con gli enti di governo del territorio e miglior attività nel project management e di gestione strategica dell'autorizzazioni; (iv) riduzione dei rischi dell'attività imprenditoriale attraverso un aumento delle competenze strategiche ed operative; (v) miglioramento degli effetti economici indiretti generati dall'accelerazione del medesimo piano degli interventi; (vi) realizzazione di una più rapida ed efficace messa a disposizione di infrastrutture che influenzano positivamente la sicurezza e la continuità dei servizi prestati e il miglioramento della qualità della vita e della crescita o mantenimento di importanti livelli di produzione industriale; (vii) modalità di verifica e di controllo delle progettazioni più efficace e diretta fra committente e commissionario che comporta: (vii.1) riduzione dei rischi di errori (vii.2) miglioramento della qualità della progettazione;

più efficiente in termini di: (i) riduzione dei tempi di intervento con conseguente (sensibile) riduzione dell'entrata in servizio dell'opera progettata con i servizi di ingegneria che consente una minor esposizione finanziaria (CAPEX-Capital expenditure) e quindi una minor onerosità del capitale preso a prestito per finanziare l'investimento; (ii) in termini di costo della prestazione del servizio di ingegneria in quanto, sulla base della presente convenzione quadro, quest'ultimo viene determinato secondo la tariffa degli ingegneri, ridotte del 20%, rendendolo fortemente competitivo rispetto a quanto ritraibile sul mercato di modo che, anche in termini di convenienza economica, il modello *"in house"* di Acqua Ingegneria risulta preferibile rispetto all'esclusivo ricorso a professionalità esterne che, in ogni caso saranno oggetto di interpello;

- le condizioni di efficienza ed efficacia del modello “*in house*” di “Acqua Ingegneria” si traducono in ultima istanza in benefici per la collettività, che potrà disporre del servizio pubblico di distribuzione dell’acqua a costi tariffari inferiori e dell’utilizzo dei servizi dell’hub portuale di Ravenna a condizioni maggiormente efficienti, e tali da migliorare la competitività di tutto il tessuto economico del territorio;
- il progetto di costituzione della società ha richiesto più di due anni per il completamento dell’iter autorizzativo e l’avvio delle attività e il lungo iter si è caratterizzato per puntuali, tempestivi e ripetuti passaggi formali, disciplinati dal T.U.S.P.

In conclusione, nella relazione tecnica si conferma che gli assetti attuali, frutto dei processi di evoluzione/riorganizzazione attuati nel tempo in Ravenna Holding e nell’intero gruppo societario, risultano in linea con le norme di settore e in particolare il T.U.S.P.

6.4.3 Osservazioni della Sezione

Preliminarmente, la Sezione, nel rilevare che la suddetta relazione tecnica non risulta sottoscritta, ritiene che il Comune di Ravenna, rimandando integralmente all’allegato contenente la predetta relazione, abbia valutato di condividere l’interpretazione e la ricostruzione giuridico/normativa così resa.

Pertanto, le medesime conclusioni sono sinteticamente riportate nei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame.¹⁰

Preso atto di quanto rappresentato dall’Ente, la Sezione rileva che il Consiglio di Stato, con la sent. n. 3022/2013 richiamata dal Comune con riferimento alla definizione di “oggetto sociale esclusivo”, si è pronunciato su una controversia avente ad oggetto l’esclusione da una gara di una società “*multiutilities*” ai sensi dell’art. 13 c. 1 del D.L. 223/2006 (cd. “Decreto Bersani”), che, come è noto, prevedeva per le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all’attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, il divieto di:

- svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara;
- partecipare ad altre società o enti.

Il c. 2 del suddetto art. 13 qualificava le società di cui al c. 1 “ad oggetto sociale esclusivo” e che “non possono agire in violazione delle regole di cui al c. 1”.

¹⁰ Cfr. pag. 9 della scheda anagrafica Ravenna Holding allegata alla Delibera del consiglio comunale di approvazione del piano di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2021 e ugualmente pag. 9 della scheda anagrafica Ravenna Holding allegata alla Delibera del consiglio comunale di approvazione del piano di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2020.

Con la citata sentenza, il Consiglio di Stato ha affermato che la locuzione di oggetto sociale esclusivo *“non va riferita alle attività nominalmente enunciate nell’oggetto sociale, ma al rapporto che le società instaurano con gli enti locali di riferimento che, se esclusivo, viene oggettivamente a ridurre in tal senso l’ambito delle attività stesse non consentendo proiezioni extra ambito”*, che *“anche le società di tale tipo, se integralmente partecipate da enti locali, essendo qualificabili come società strumentali, vengono a rivolgere la loro attività esclusiva ad essi”* e che *“è sufficiente che la società partecipata da amministrazioni pubbliche regionali e locali abbia tra i suoi scopi quella di attività strumentale a favore delle amministrazioni partecipanti”*.

L’Ente omette di riportare che il Consiglio di Stato, richiamando quanto osservato dal primo giudice, afferma che *“diversamente opinando si perverrebbe ad un’interpretazione sostanzialmente abrogatrice della disposizione, in quanto sarebbe sufficiente contemplare nello Statuto un oggetto sociale plurimo – peraltro consueto nell’odierna realtà delle Società partecipate - per scongiurare la sua applicazione.”*.

Rileva la Sezione che l’interpretazione del Consiglio di Stato è stata resa ai fini di valutare se le società *“multiutilities”* fossero o meno legittimate a partecipare a gare indette da terze amministrazioni, definendo quindi la portata applicativa della disposizione di cui al citato art. 13, c. 2, secondo cui le società non ammesse alle gare sono quelle che hanno *“oggetto sociale esclusivo”*, in altri termini di stabilire l’applicabilità del divieto previsto dal precedente c. 1 di partecipare a gare indette da terze amministrazioni alle predette società.

Il Consiglio di Stato ha interpretato la locuzione di oggetto sociale esclusivo nei termini che precedono nella prospettiva della tutela della concorrenza e del mercato (con un chiaro riferimento ai principi fondanti l’ordinamento eurounitario e, per quanto occorra rilevare in questa sede, con i principi della Costituzione economica). Diversamente, nel caso oggetto del presente esame, deve essere valutata la portata applicativa dello specifico divieto, imposto dal legislatore con l’art. 4, c. 5 del T.U.S.P. per le società strumentali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni, nonché della possibilità di non applicare a Ravenna Holding il predetto divieto ai sensi del secondo periodo del medesimo art. 4 c. 5 che esclude dall’applicazione dello stesso unicamente le società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, ossia le c.d. *“holding”*. Al riguardo, la Sezione rammenta (cfr. propria del. n. 165/2022/VSGO) che il divieto per le cd. società strumentali, originariamente previsto dall’art. 13 del D.L. n. 223 del 2006 (cd. Decreto Bersani) e successivamente trasfuso nel T.U.S.P. all’art. 4 c. 5, di acquisire partecipazioni in altre società trae la sua ragion d’essere dall’intenzione del legislatore di separare le società a capitale interamente pubblico o misto, chiamate in

base al proprio oggetto sociale a erogare beni o servizi strumentali all'attività amministrativa, dalle società di analogo modello sociale chiamate ad erogare servizi rivolti al pubblico formato da utenti o da consumatori in regime di concorrenza (in termini Cons. di Stato, sez. V, sent. n. 257 del 2015). Il divieto in questione, volto a escludere che le società strumentali possano svolgere in relazione alla loro posizione privilegiata altre attività a favore di altri soggetti pubblici o privati determinando una distorsione della concorrenza o del mercato, è stato attenuato in conseguenza della pronuncia della Corte Cost. n. 326 del 2008 per la quale il divieto per le società strumentali di detenere partecipazioni non vige in modo assoluto ma solo nei confronti di quelle partecipazioni che consentirebbero a tali società di operare in settori a loro preclusi. Con l'avvento del T.U.S.P. è stato inoltre espressamente previsto, all'art. 4 c. 4, che le società "*in house*" hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività previste dal precedente c. 2 fra cui sono annoverate sia la produzione di un servizio di interesse generale sia l'attività strumentale consistente nell'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente, a conferma della possibilità per le società "*in house*" di svolgere, nell'attuale ordinamento, sia attività rivolte all'Ente sia attività rivolte all'esterno di esso.¹¹

Ritiene la Sezione che il divieto di cui all'art. 13 del cd. "Decreto Bersani" ora trasfuso nel T.U.S.P., di costituire nuove società e acquisire nuove partecipazioni debba essere necessariamente letto e interpretato alla luce dell'unica eccezione prevista dallo stesso legislatore a favore delle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione di partecipazioni societarie in enti locali.

La "*ratio*" sottesa al divieto imposto dal legislatore nei confronti delle società strumentali di costituire società o di acquisire partecipazioni è quella di impedire distorsioni della concorrenza e del mercato e, pertanto, si ritiene che la locuzione di "oggetto sociale esclusivo" di cui al secondo periodo dell'art. 4, c. 5 del T.U.S.P. risulti già precisamente definita dal legislatore come riferita alle sole società che gestiscono le partecipazioni societarie, per le quali non si applica il predetto divieto.

Il legislatore, con la norma citata, prevede che il divieto generale previsto dal periodo precedente non si applica nei confronti di società con il determinato e specifico oggetto sociale esclusivo della gestione delle partecipazioni societarie di enti locali e null'altro. La Sezione ritiene che, se l'intenzione del legislatore fosse stata quella di estendere la non applicabilità del predetto divieto generale alle società che svolgono altre attività, oltre a quelle della gestione delle partecipazioni societarie, lo avrebbe dettagliatamente specificato prevedendo, quindi, la non applicabilità del divieto non soltanto nei confronti

¹¹ Cfr. Corte dei conti – Sezione contr. reg. Emilia-Romagna, Del. n. 165/2022/VSGO.

delle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione di partecipazione societarie in enti locali. Ritiene la Sezione, conformemente all'orientamento assunto dal Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, che, diversamente opinando, si produrrebbe una sostanziale abrogazione della disposizione di cui all'art. 4, c. 5, secondo periodo del T.U.S.P. con un effetto distorsivo della portata applicativa del divieto previsto dal primo periodo del medesimo c. 5 e, di conseguenza, che l'interpretazione del Consiglio di Stato, richiamata dal Comune, di "oggetto sociale esclusivo" come riferito "non alle attività nominalmente enunciate nell'oggetto sociale, ma all'effettivo rapporto instaurato con gli Enti locali di riferimento" non possa essere estesa al caso in esame.

Ciò premesso, la Sezione ribadisce quanto affermato con le precedenti deliberazioni n. 131/2021/VSGO e n. 9/2021/VSGO confermando che Ravenna Holding, nella vigenza dell'attuale Statuto, soggiace al divieto di costituire nuove società o di assumere nuove partecipazioni.

Al riguardo, nel prendere atto delle motivazioni relative all'acquisizione da parte di Ravenna Holding S.p.A. della partecipazione diretta e indiretta (tramite Romagna acque-Società delle fonti S.p.A..) nella costituenda società Acqua Ingegneria S.r.l.", si rileva come detta acquisizione non risulti conforme alle norme del T.U.S.P. Pertanto, la Sezione invita l'Ente ad attivare le necessarie iniziative volte a ricondurre gli attuali assetti in linea con le norme del T.U.S.P. medesimo. Al riguardo, non può non verificarsi se tale scelta gestionale abbia o meno comportato un danno all'erario comunale ovvero se, in conseguenza della difforme condotta dei rappresentanti dell'Ente all'interno della compagine societaria, vi sia stato un effettivo depauperamento della partecipazione societaria.

6.5 *Controllo analogo*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.6 *Coordinamento dei soci*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.7 *Attività della società*

Si conferma quanto rilevato nella del. n. 131/2021/VSGO in merito alla non conformità dello Statuto della società alla previsione di cui all'art. 16, c. 3 del T.U.S.P.¹².

6.7.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 5.4.3 della del. n. 131/2021.*

¹² Cfr. art. 16, c. 3, T.U.S.P.: "gli statuti delle società [...] devono prevedere che oltre l'80% del loro fatturat.

Il Comune, nella più volte citata nota di riscontro ai rilievi formulati, rappresenta che l'art. 16, c. 3 del T.U.S.P. prevede che l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti locali e che l'art. 4 dello Statuto di Ravenna Holding tratta per converso le attività fino al 20% residuo da autorizzarsi dall'Assemblea al fine di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza. Il Comune riferisce che si tratta unicamente di due prospettive diverse, fermo restando che entrambe sono integrate dall'art. 16 del D.Lgs. n. 175/201 e che potrà nel caso essere disposta variazione in sede della prossima modifica statutaria utile. Il Comune conferma le medesime considerazioni nei piani di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31/12/2020 (anno 2021) e al 31/12/2021 (anno 2022).

6.7.2 Osservazioni della Sezione

La Sezione, nel prendere atto delle motivazioni addotte dall'Ente, invita a disporre apposita variazione statutaria e di darne conto nei prossimi piani di ricognizione.

6.8 Attività contrattuale

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.9 Controllo analogo c.d. "a cascata"

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.10 Adeguamento dello Statuto al T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

6.11 Compensi agli amministratori

Si conferma quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO

6.11.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 5.7.7 della del. n. 131/2021.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, la Sezione ha invitato il Comune a fornire la pertinente dimostrazione documentale circa il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013", avuto riguardo ai complessivi importi corrisposti a titolo di compenso agli amministratori delle società detenute dalla holding, ivi compresa la capogruppo. In particolare, tra l'altro, la Sezione aveva affermato che il meccanismo di limitazione degli emolumenti debba estendersi a tutte le tipologie di società a controllo pubblico o comunque controllate (e dunque anche alla società AZIMUT S.p.A.), che la percentuale dell'80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili, che 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.

Al riguardo, il Comune, con la suddetta nota di riscontro¹³ ai rilievi formulati, rappresenta, tra l'altro, quanto segue:

- preliminarmente, in tutte le società sono stati applicati i limiti sui compensi degli amministratori, stabiliti a partire da quelli introdotti dall'art. 1 c. 725 e seguenti della L. n. 296/2006 e s.m.i. nonché l'ulteriore riduzione dei compensi per alcune tipologie di società a totale partecipazione pubblica stabilita dall'art. 4 del D.L. n. 95/2012 e s.m.i.;
- conferma il rispetto, per ogni singola società, il limite dell'80% rispetto al costo sostenuto nel 2013 per quanto riguarda gli emolumenti fissi;
- sostiene la non applicabilità alle "indennità di risultato" della citata limitazione, riferendosi ai pareri resi dal Prof. Giuseppe Caia e dal Prof. Franco Pellizzer¹⁴ e alla natura definita, da parte del Tar Lazio, Sez. II, con sent. n. 9883/2021, di "circolare interpretativa" e priva "di efficacia vincolante e contenuto prescrittivo" dell'orientamento del MEF – Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche espresso in data 10 maggio 2019 ;
- ricorda che lo stesso T.U.S.P., che fissa la normativa transitoria di cui al c. 7 dell'art. 11 prevede altresì al c. 6 dello stesso art. 11 l'emanazione di un regolamento ministeriale (MEF) che dovrà stabilire le regole, azzerando al contempo (art. 28) tutta la normativa precedente, ivi incluso il c. 4 in questione (che non poteva essere abrogata con un regolamento). Il c. 7 prevede infatti che: "Fino all'emanazione del decreto di cui al c. 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012 e s.m.i. e al decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 166/2013. "Restano in vigore", in una norma "transitoria", certifica espressamente "continuità" e può solo significare che si congela la situazione creata dalla normativa precedente. Il "compenso" da considerarsi dovrebbe pertanto avere riferimento *in primis* all'art. 1 c. 725 della L. n. 296/2006 e tenere conto della successiva normativa in "riduzione" (D.L. 95/2012) considerando i relativi indirizzi giurisprudenziali consolidati, che in modo univoco avevano stabilito che l'indennità di risultato fosse fuori dal tetto, unico contemperamento all'onnicomprendività, del costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche;
- segnala, come elemento dirimente, quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la regione Puglia con sent. 12 ottobre 2019, n. 625, che

¹³ Cfr. All. "B" alla nota del Comune di Ravenna del 13/01/2022.

¹⁴ Cfr. All. 1,2 e 3 al predetto All. "B"

riguarda la condanna di un amministratore per violazione dell'art. 4 c. 4 del D.L. n. 95/2012 e s.m.i. e che assume un orientamento opposto alle sezioni di controllo. La contestazione e la condanna riguarda il solo compenso "fisso", mentre l'indennità di risultato è espressamente esclusa, nella ricostruzione fatta nella sentenza, dall'applicazione della norma sopracitata;

- con riferimento al perimetro soggettivo di applicazione del limite in parola, l'Ente rappresenta che la Struttura di monitoraggio del MEF, con il già citato orientamento 10 giugno 2019, ha evidenziato in modo esplicito l'oggettiva difficoltà di individuare l'ambito applicativo della disposizione, stante l'intervenuta "espressa abrogazione ad opera del medesimo T.U. (art. 28, c.1, lett. o), del primo periodo del citato c. dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012, ove tale perimetro era indicato" e che non è facile rinvenire una consequenzialità dello sviluppo successivo del ragionamento¹⁵ della stessa Struttura laddove conclude per l'applicazione della soglia agli organi amministrativi di tutte le società a controllo pubblico, come definite dall'art. 2, c.1, lett. m) del T.U.S.P.. Secondo l'Ente, quindi, la Struttura di monitoraggio del MEF sosterrrebbe che una norma transitoria attraverso un "restano in vigore" amplierebbe a dismisura l'ambito di applicazione della norma "salvata" (temporaneamente) dalla abrogazione ("espressa"), intervenuta nel medesimo T.U.S.P., affidando a un "sembrerebbe" e ad un "si applicherebbe" l'estensione della applicabilità (ad anni di distanza) anche a numerose società ("tutte le società a controllo pubblico") alle quali la norma originaria non è mai risultata applicabile. Quindi, secondo l'Ente, "tale orientamento non appare, in termini generali, idoneo a definire il perimetro soggettivo di applicazione della norma, tenendo conto altresì dell'assenza di adeguato rango normativo";
- in merito alla posizione di AZIMUT S.p.A. l'Ente, preliminarmente, mette in evidenza la precisazione contenuta nella del. n. 9/2021/VSGO di questa Sezione secondo cui l'orientamento del MEF ha natura ricognitiva e non precettiva e l'affermazione secondo cui "tale orientamento, tuttavia, non sembra pienamente aderente al caso particolare di una società mista a controllo pubblico costituita a seguito di procedure di evidenza pubblica" mentre nella più volte citata successiva del. n. 131/2021/VSGO questa stessa sezione ha ritenuto che "il meccanismo di limitazione degli emolumenti debba estendersi a tutte le tipologie di società a controllo pubblico e comunque controllate (e dunque anche alla società AZIMUT), in base al combinato disposto delle lett. b ed m dell'art. 2, c. 1 del T.U.S.P."; Inoltre, l'Ente precisa che AZIMUT non è una società a

¹⁵ "...il T.U.S.P., rimandando all'art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012, **sembrerebbe** far riferimento esclusivamente al limite ivi indicato e non anche al relativo perimetro soggettivo di applicazione, stante l'espressa abrogazione. Pertanto, la soglia sopra menzionata **si applicherebbe** agli organi amministrativi di tutte le società a controllo pubblico, come definite dall'art. 2, c. 1, lett. m), del T.U.S.P., e non soltanto alle società.....OMISSIS...(ex art. 4, c. 4, primo periodo, del medesimo D.L.).

controllo pubblico, ma una società a partecipazione pubblica e non si riscontra in alcun passaggio normativo una lettura restrittiva in materia di compensi e mette in evidenza l'affermazione di questa Sezione di cui al punto 7.7.3 della del. n. 131/2021/VSGO con particolare riferimento all'esistenza di un'influenza determinante del socio privato. L'Ente riporta, altresì, le conclusioni a cui sono pervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, laddove, con la sent. n. 16 del 4/7/2019 si afferma che, nel caso di una società mista costituita a seguito di gara a c.d. "doppio oggetto", la società in questione "non ha le caratteristiche per essere annoverata tra le società a controllo pubblico e che alla stessa, conseguentemente, non si applicano tutte le disposizioni normative che richiedono, quale presupposto, detto *status*, trattandosi, semplicemente, allo stato degli atti, di società a partecipazione pubblica maggioritaria".¹⁶ Al riguardo, l'Ente sottolinea che il presupposto da cui partono le predette Sezioni Riunite sarebbe quello della rilevanza del socio privato come socio necessariamente industriale di una società mista costituita con gara a c.d. "doppio oggetto" e richiama altresì le conclusioni a cui è pervenuto il Consiglio di Stato con sent. n. 1389 del 7 maggio 2019;

- con riferimento al danno e al profilo soggettivo, l'Ente rappresenta che un profilo gravemente colposo non possa essere ipotizzato in considerazione della grande cautela e moderazione praticata in merito al ricorso alle indennità di risultato che il Coordinamento dei soci ha deciso di confermare nel 2019 come ridotta rispetto al 2013. Inoltre, è stato confermato un massimo complessivo per l'indennità pari ai compensi fissi assegnati, vale a dire al 50% dell'indennità massima erogabile ai sensi dell'abrogato art. 1, c. 725 della L. 296/2006. Infine, l'Ente rappresenta che tutti i compensi di dettaglio (fisso e variabile) degli amministratori sono stati e vengono pubblicati negli anni nei siti "società trasparente" delle varie società.

In merito alla valutazione complessiva di compensi in ambito di gruppo, dai dati ricostruiti emerge come sia stato scrupolosamente rispettato, per ogni singola società, il limite dell'80% rispetto al costo sostenuto nel 2013, per quanto riguarda il "costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori ivi inclusi quelli investiti di particolari cariche" e quindi i compensi fissi;

- escludendo AZIMUT S.p.A., per quanto detto, se considerati a livello di bilancio consolidato, i costi complessivi aggregati (considerando anche le indennità di risultato) successivi al 2017 risultano per le società interessate (Ravenna Holding S.p.A.; ASER S.r.l.; Ravenna Entrate S.p.A.; Ravenna Farmacie S.r.l.) in ogni caso inferiori in valore assoluto all'80% del costo sostenuto nel 2013 (2017-2019: senza contributi media

¹⁶ Cfr. Corte dei conti – Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione – Sent. n. 16 del 4 luglio 2019.

76,85%;con contributi media 79,16%;2017-2020:senza contributi media 75,12%;con contributi: media 77,39%);

- di conseguenza, anche a prescindere da tutto quanto sopra affermato riguardo all'interpretazione della normativa vigente e della rilevanza della stessa indennità di risultato, l'Ente dà quindi in ogni caso per riscontrato il rispetto della riduzione complessiva percentuale oltre il 20% tra il 2013 ed il periodo 2017-2019, oggetto della richiesta di questa Corte con riferimento alle società controllate del cosiddetto "Gruppo ristretto", consolidato con il metodo integrale.¹⁷ Nell'ambito del consolidato con metodo del patrimonio netto, è presente anche Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.A.. come società a controllo pubblico congiunto. Anche sommando i dati di quest'ultima società, comprendendo tutte le società a controllo pubblico del consolidato, il dato complessivo rileva importanti risparmi medi annui, da considerare in senso ampio e ulteriore alla riduzione del 20%.¹⁸

6.11.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione rileva quanto di seguito esposto:

- in merito alla riferibilità del limite percentuale del 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., tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili, la Sezione ribadisce che la giurisprudenza delle Sezioni di controllo della Corte dei conti risulta prevalente nel confermare che "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"¹⁹, sottolineando, in particolare, l'ulteriore specificazione resa dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia con del. n. 88/2015/PAR laddove si afferma che il limite previsto dall'art. 4, c. 4 e c. 5 del D.L. n. 95/2012 "si applichi indifferentemente al trattamento economico complessivo del compenso fisso e della eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati";
- il principio prevalente sopra riportato, già citato nella del. n. 131/2021/VSGO di questa Sezione regionale, è stato più di recente confermato anche dalla Sezione regionale di controllo per la regione Liguria (cfr. del. n. 29/2020/PAR), dalla Sezione regionale di

¹⁷ Cfr tabelle 1 e 2 in All. "B" alla nota di risposta del Comune di Ravenna del 12/01/2022.

¹⁸ Cfr tabella 3 in All. "B" alla nota di risposta del Comune di Ravenna del 12/01/2022.

¹⁹ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo reg. Basilicata, del. n. 10/2018, Sezione controllo reg. Liguria, del. n. 90/2016, Sezione controllo reg. Lombardia, del. n. 88/2015, Sezione controllo reg. Emilia-Romagna, del. n. 119/2025.

controllo per la regione Sardegna (cfr. del. n. 124/2022/PAR) e, infine, da questa Sezione regionale con del. n. 78/2023/PAR.

Quanto al richiamo dell'Ente alla pronuncia della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, sent. n. 625/2019, questa Sezione non rinviene in essa alcuna indicazione che espressamente escluda l'indennità di risultato dall'applicazione dell'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 laddove la citata sentenza, con riferimento al compenso variabile, afferma che *"Risulta sussistente anche la quota di danno riferita all'erogazione del compenso variabile per gli anni dal 2013 al 2015, considerato che gli importi erogati, come si desume dalla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza, superano complessivamente di €. 67.636.37 il 5% del reddito netto della società amministrata, che costituiva il parametro di riferimento indicato nella delibera dell'assemblea dei soci del 27.2.2013"*.

Il riferimento al precedente non è conferente. Da quanto sopra è evidente che la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia ha, ai fini del giudizio, ritenuto di calcolare la posta di danno imputabile alla responsabilità del convenuto al parametro determinato con un atto formale, quale la delibera dell'assemblea dei soci.

Ciò premesso, questa Sezione, confermando quanto affermato al punto 5.7.6 della propria del. n. 131/2021/VSGO, ritiene di aderire al predetto orientamento maggioritario richiamando, altresì, ulteriore più recente giurisprudenza delle Sezioni di controllo della Corte dei conti laddove si afferma che *"il limite previsto dall'art 4, c. 4, D.L. 95/2012 ha carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge, non può essere derogato in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e ad un'evidente incongruenza degli emolumenti attribuibili in funzione della citata applicazione di siffatti limiti"*²⁰ precisando che *"è indubbio (...) che la tassatività dell'attuale previsione legislativa non può che essere superata o diversamente modulata solamente dal legislatore"*²¹. Ad ulteriore sostegno di quanto così affermato, la Sezione ricorda, altresì, che la *"La giurisprudenza contabile ha individuato un'unica ipotesi derogatoria al limite dell'art. 4, c. 4, D.L. 95/2012 esclusivamente in caso di assenza di spesa per l'annualità di riferimento, per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite"*²² e conferma, al riguardo, quanto di recente affermato con la propria del. n. 78/2023/2023 laddove questa Sezione ha rilevato che *"pur in assenza dell'adozione del regolamento previsto dall'art. 11, c. 7, del T.U.S.P., lacune normative sono ravvisabili solo nell'evenienza in cui nell'anno 2013*

²⁰ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo reg. Liguria, del. n. 29/2020/PAR, Sezione controllo reg. Sardegna, del. n. 124/2022/PAR;

²¹ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo reg. Lombardia, del. n. 71/2016/PAR.

²² Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo reg. Liguria, del. n. 29/2020/PAR.

non siano stati corrisposti compensi (ad esempio nel caso di prestazione resa a titolo gratuito) ovvero nel caso di società costituite successivamente. Solo in questi ultimi casi, è ammissibile, in via interpretativa, l'individuazione di criteri differenti da quello indicato dalla normativa vigente. In dette circostanze l'ente locale può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento."

Il suddetto principio di tassatività è stato di recente ribadito dalla Sezione regionale di controllo per la regione Veneto che, con del. n. 222/2023/PAR, quanto al quesito posto dall'Ente *"Se sia ammissibile una interpretazione flessibile dell'art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012 che consenta di parametrare il compenso per gli amministratori a elementi differenti rispetto a quello previsto testualmente, ove la scelta sia sorretta da adeguata motivazione"*, ha osservato *"che il principio di tassatività come sopra illustrato non consente alcuna forma di flessibilità nell'applicazione di un regime transitorio, in un assetto regolamentare già definito dal legislatore, seppur ancora non pienamente attuato".*²³

Infine, si ribadisce, come già rilevato nelle precedenti delibere, che ad analoghe conclusioni è pervenuto l'atto di orientamento, ex art. 15, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. del 10 giugno 2019, adottato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche.

Pertanto, questa Sezione conferma 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.

In merito alla posizione di AZIMUT, preso atto di quanto esposto dall'Ente, la Sezione conferma l'orientamento espresso nella propria del. n. 9/2021/VSGO secondo cui "tale orientamento,²⁴ tuttavia, non sembra pienamente aderente al caso particolare di una società mista a controllo pubblico costituita a seguito di procedure di evidenza pubblica" e richiama le conclusioni già riportate al precedente punto 5.6. La Sezione rappresenta, tuttavia, che l'art. 11, c. 16, T.U.S.P. stabilisce che "l'amministrazione pubblica che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al 10% del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure" di contenimento del trattamento economico percepibile da amministratori, organi di controllo e personale dipendente, analoghe a quelle di cui all'art. 11, c. 6 e c. 10, T.U.S.P.

²³ Cfr. Corte dei conti, Sezione controllo reg. Veneto, del. n. 222/2023/PAR.

²⁴ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche – atto di orientamento del 10 giugno 2019.

Quanto all'ammontare dei compensi corrisposti agli amministratori, la Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente laddove si afferma che escludendo AZIMUT, se considerati a livello di bilancio consolidato, i costi complessivi aggregati, considerando anche le indennità di risultato, successivi al 2017 risultano per le società interessate in ogni caso inferiori in valore assoluto all'80% del costo sostenuto nel 2013.

Ciò premesso, la Sezione richiama l'Ente a rispettare negli esercizi futuri, il parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, avuto riguardo ai complessivi importi corrisposti a titolo di compenso agli amministratori delle società detenute dalla holding, ivi compresa la capogruppo, con riferimento tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili rappresentando che il rispetto del predetto parametro deve essere calcolato con riferimento ad ogni singola società.

6.12 Relazioni sul governo societario e programmi di valutazione del rischio aziendale

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con:

- a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza;
- b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti e trasmette periodicamente al medesimo organo di controllo relazioni sulla regolarità e sull'efficienza della gestione;
- c) codici di condotta propri o adesione a codici di condotta collettivi aventi ad oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
- d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

Il successivo c. 4 stabilisce che gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del c. precedente sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente e, ai sensi del c. 5, qualora le società non integrino gli strumenti di governo, ne danno conto all'interno della suddetta relazione. Inoltre, ai sensi del c. 2, le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione sul governo societario.

Ciò premesso, la Sezione ha esaminato le relazioni di Ravenna Holding sul governo

societario relative alle annualità 2020 e 2021²⁵.

In ordine agli strumenti di governo societario individuati dall'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. le relazioni ne forniscono indicazione in ordine alle lettere a), b) e c) mentre per quanto concerne lo strumento di governo societario di cui alla lett. d) dell'art. 6, c. 3, concernente i "programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'unione europea" nella relazione non se ne dà conto.

Quanto all'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui all'art. 6, c. 2, del T.U.S.P., le relazioni danno correttamente conto dell'adozione dei programmi *de qua* specificandone i relativi termini.

La Sezione prende atto dell'avvenuta adozione del programma di valutazione di rischio aziendale di cui all'art. 6, c. 2 del T.U.S.P. e delle integrazioni agli strumenti di governo societario di cui all'art. 6, c.3 lettere a), b) e c) rilevando che, in merito ai "programmi di responsabilità sociale d'impresa" di cui alla lett. d) del predetto c.3, nelle relazioni sul governo societario non risulta alcun riferimento. Al riguardo, si invita l'Ente ad intraprendere le necessarie iniziative volte ad integrare le relazioni sul governo societario con quanto sopra rilevato o, in alternativa, a dare conto delle ragioni della mancata integrazione ai sensi dell'art. 6, c. 5 del T.U.S.P.

6.13 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO, con riferimento al DUP 2019-2021 laddove, unitamente agli obiettivi assegnati vengono definiti, altresì, gli indirizzi ex art. 19, c. 5, del T.U.S.P..²⁶

6.14 Contenimento dei costi di funzionamento

Con del. n. 131/2021/VSGO, in riferimento alla necessità di contenimento dei costi di funzionamento, la Sezione ha rilevato che, ai sensi del c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., uno degli indicatori al verificarsi del quale occorre procedere all'adozione di un piano di razionalizzazione è individuato alla lett. f) di tale c. ovvero la "necessità di contenimento

²⁵ Cfr. Relazioni sul governo societario di Ravenna Holding ex art. 6, c. 4, D.Lgs. 175/2016 al 31/12/2020 e al 31/12/2021, consultabili nel sito istituzionale alla sezione "Società trasparente".

²⁶ Nel DUP 2019-2021 al punto "4.6.2. atto di indirizzo in materia di obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ai sensi dell'art. 19, c. 5, del D.Lgs. n.175/2016" si prevede che per la capogruppo si ritiene opportuno aggiornare gli indirizzi in materia di personale rafforzandone il collegamento all'insieme dei costi operativi. Inoltre, si conferma per la società (anche in logica di gruppo e per quelle controllate) la necessità di aggiornamento delle previsioni relative alle dotazioni di personale, per un periodo tendenzialmente triennale, come presupposto per eventuali inserimenti, nonché (per la sola capogruppo) l'obiettivo di mantenere invariato, o migliorare, il saldo fra costi di personale (dipendente e distaccato) previsti a *budget* nel triennio, e i ricavi dei contratti di *service* amministrativo a favore delle società controllate. Viene previsto altresì, che a livello di gruppo debba essere rispettato il rapporto "costo del personale/utile ante gestione straordinaria ed imposte" (desumibile dal bilancio consolidato). Nel rispetto dei vincoli economici di cui sopra e della pianta organica, viene autorizzata la Società a procedere ad eventuali nuove assunzioni, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19 D.Lgs. n. 175/2016, potendo in ogni caso procedere, sulla base di accordi con altre società del gruppo, alla mobilità da società controllate, collegate, partecipate.

di costi di funzionamento” mentre nei piani di ricognizione ordinaria esaminati, l’Ente indica che “non si rileva la ‘necessità di contenimento dei costi funzionamento’ (art. 20, c. 2, lett. f) in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale. Il Collegio ha altresì rilevato che l’Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale, quest’ultimo individuato non si ravvisa da quale o quali elementi del bilancio o in esito a quale percorso di analisi di bilancio. 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.

6.14.1 *Risposta dell’Ente alle osservazioni formulate al punto 5.10 della del. n. 131/2021*

Sul punto, il Comune di Ravenna ha risposto alle osservazioni formulate da questa Sezione trasmettendo, in allegato alla già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, una specifica relazione in cui sono dettagliatamente esaminati gli aspetti del modello organizzativo (evoluzione e assetto), le efficienze gestionali e societarie, la gestione delle risorse finanziarie e gli investimenti, rappresentando analiticamente gli obiettivi, i percorsi logici di ricostruzione delle economie/efficienze rappresentate, la ricostruzione delle economie ottenute. Nei piani di razionalizzazione oggetto del presente esame l’Ente riporta sinteticamente le medesime considerazioni.

6.14.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto comunicato dall’Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo di cui al punto 5.10 della del. n. 131/2021/VSGO.

6.15 *Reclutamento del personale*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

7. ASER S.R.L.

7.1 Dall’esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di ASER S.r.l. rispetto alle precedenti annualità. Si conferma, pertanto, che ASER S.r.l. costituisce per il Comune di Ravenna una partecipazione indiretta detenuta per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., la quale possiede il 100% delle quote partecipative. Ne consegue che il Comune di Ravenna in ASER S.r.l. detiene indirettamente una quota pari al 77,08%. L’Ente

dichiara che la società è soggetta al controllo di Ravenna Holding S.p.A. e che si qualifica come una società a controllo pubblico.

7.2 L'attività svolta.

Anche nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022, come in quelli relativi alle precedenti annualità, l'Ente, quale attività svolta dalla società in disamina, indica "attività di impresa funebre" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che produce un servizio di interesse generale (c.d. vincolo di attività). Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO con riferimento a quanto dichiarato dall'Ente in merito al rispetto dei vincoli di scopo di cui all'art. 4, c.1, T.U.S.P. e alla riconducibilità ad una delle attività di cui ai c. 2 e seguenti, alle motivazioni a sostegno della riconducibilità del servizio funebre quale "servizio di interesse generale" e all'oggetto sociale così come definito nello Statuto.

7.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. - Società di gestione di servizi pubblici cimiteriali o necroscopici e anche di attività funebre

In ordine alla sussistenza delle condizioni di cui all'art. 20, c. 2, del T.U.S.P. per la società ASER S.r.l., il Comune di Ravenna, anche nei piani di ricognizione 2021 e 2022, in linea con i piani precedenti, non ravvisa il riscontro di alcuna di tali condizioni e pertanto non indica azioni da intraprendere con la conseguenza del mantenimento della partecipazione nella società. L'Ente, pertanto, compila nei piani 2020 e 2021 la relativa scheda "04 Mantenimento senza interventi di razionalizzazione" del c.d. "modello standard", nella quale esplicita sommariamente le motivazioni sottese a tale previsione di mantenimento. In particolare, l'Ente in ordine all'aspetto motivazionale di tale scelta, dopo aver rappresentato in apposita tabella i risultati positivi di esercizio raggiunti dalla società, dando esplicita evidenza dei risultati intermedi, di cui alla riclassificazione del Conto economico a valore aggiunto caratteristico con evidenziazione del margine operativo lordo (MOL), nonché indicato il fatto che la L.R. n. 19 del 2004 ammette esplicitamente la possibilità di gestire con "impresa pubblica" nella parte in cui prevede che "I Comuni hanno facoltà di assumere ed organizzare attività e servizi accessori, da svolgere comunque in concorso con altri soggetti imprenditoriali, quali l'attività funebre"²⁷, evidenzia che "gli enti locali hanno sempre mantenuto la partecipazione" citando, "considerando l'analogo contenuto dei vari provvedimenti assunti degli enti locali che si sono succeduti nel tempo", la del. n. 132 PG 76255 del 20.07.2009"²⁸ del

²⁷ Cfr. L.R. n. 19/2004 art. 5, ultimo c.

²⁸ L'Ente, in entrambi i piani di ricognizione ordinaria esplicita che la del. n. 132/2009 del Consiglio comunale indica che "[...] la gestione delle onoranze funebri, come quella dei cimiteri, sebbene riconducibili a normative diverse in relazione all'intervento dell'Ente locale, coinvolgono il sentimento collettivo della "pietas" verso i defunti, che ogni società civile ha nel tempo sviluppato in quanto primario. L'Ente locale per dare risposta ai bisogni della collettività, può intervenire nel settore delle onoranze funebri, non per garantire i servizi che,

Consiglio comunale di Ravenna. Inoltre, in entrambi i piani, il Comune esplicita che la società "applica tariffe calmierate, nonostante ciò, riesce ad ottenere significativi risultati di bilancio, nonché in termini di economicità, efficacia ed efficienza, nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di gestione del personale ed operando nell'ambito di una rigorosa cornice "pubblicistica" assunta [...] anche in via di autolimitazione". Infine, l'Ente rappresenta che nell'ambito degli indirizzi e del coordinamento assicurato dalla capogruppo, ASER adotta e mantiene un sistema di anticorruzione/privacy con formazione continua del personale e che la normativa in materia di trasparenza risulta adottata in modo integrale.

7.3.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione ai punti 6.2.2 e 6.2.3 della del. n. 131/2021.*

Con del. n. 131/2021/VSGO, questa Sezione, dopo aver riportato la segnalazione riportata nel comunicato stampa dell'AGCM del 26/05/2007 in merito a "servizi funebri: gravi distorsioni concorrenziali nel settore"²⁹ con 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, ha sottolineato 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", che prevedono l'incompatibilità tra l'attività di onoranze funebri e le gestioni dei servizi cimiteriali istituzionali e delle camere mortuarie.

Al riguardo, questa Sezione ha riportato quanto previsto dalla L.R. n. 19 del 29.07.2004, art. 5, c. 2, che dispone non la separazione proprietaria, ma la separazione societaria nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga

diversamente, l'imprenditore privato sia in grado di effettuare, ma per un effetto mirato sulle dinamiche economiche dei prezzi, fungendo da catalizzatore per mitigarne l'innalzamento e sopperendo quindi all'impossibilità di prevedere in via normativa tariffe sociali contingentate per i meno abbienti, ed in ogni caso per evitare forme di discutibile speculazione che inevitabilmente influenzerebbero l'intero mercato; la scelta di svolgere tale attività è conseguente alla valutazione sulle caratteristiche di oggettiva rilevanza ed interesse sociale, poiché l'Ente locale interviene per offrire un servizio al pubblico al fine di evitare politiche dirette o indotte di riduzione di prezzi".

²⁹ 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.

anche l'attività funebre³⁰ e affermato che *"del resto, le funzioni cimiteriali paiono svolte da AZIMUT S.p.A., mentre ASER S.r.l. svolgerebbe l'attività di onoranze funebri, entrambe le società sono controllate da Ravenna Holding; sicché, l'inserimento nel medesimo gruppo societario di AZIMUT S.p.A. e ASER S.r.l., non sembrerebbe in distonia con la normativa regionale vigente (pronuncia del Tar Emilia-Romagna Sezione I, sent. n. 204 del 6 febbraio 2014 ed inoltre TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 26 novembre 2009 n. 2861)"*. Questa Sezione rilevava, tuttavia, *"che la gestione dei servizi cimiteriali compete sì ad AZIMUT, ma non può non rilevarsi che sia ASER che AZIMUT sono entrambe controllate da Ravenna Holding, la quale è società "in house" del Comune di Ravenna; sicché, nonostante la richiamata disciplina legislativa regionale[...], anche in considerazione della pronuncia del Tar Emilia-Romagna³¹ permangono dubbi circa il pieno rispetto di quanto messo in rilievo dall'Autorità in relazione all'osservanza del principio di concorrenza. La Sezione ha quindi concluso che "la società AZIMUT, come indicato dall'Ente, svolge, tra l'altro, le attività "gestione dei servizi cimiteriali (incluse le operazioni di polizia mortuaria)" nonché "gestione di cremazione salme" e "gestione di camere mortuarie" e che "considerato che le due attività sono esercitate da due soggetti giuridici diversi (ASER e AZIMUT) ma entrambe sotto il controllo di un unico soggetto (Ravenna Holding), va valutato il rispetto della condizione evidenziata dal Tar Emilia-Romagna circa la sussistenza di una situazione che escluda in radice "qualsiasi forma di collegamento o controllo societario" a garanzia del principio di concorrenza.*

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, che rimandando all'All. "D" e ai relativi documenti correlati, rappresenta quanto segue:

- ai sensi dell'art. 5 della L. R. n. 19/2004, c. 2 e 3 il gestore di servizi cimiteriali può quindi svolgere attività funebre previa separazione societaria (c. 2) e il c. 3 prevede unicamente che i "servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate" non possono essere dati in gestione a soggetti esercenti l'attività funebre

³⁰ 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".

³¹ Cfr. TAR Emilia-Romagna, Sez. I, Sent. n. 204 del 6 febbraio 2014 "occorre distinguere tra servizi cimiteriali da una parte e servizi mortuari dall'altra, e che solo per questi ultimi vale un'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)".

“anche attraverso società controllate o collegate”. La normativa non prevede invece alcun altro caso di rilievo del controllo o collegamento societario;

- riporta il testo dell’art. 26 “Tutela del dolente e della concorrenza” del vigente regolamento per la Polizia Mortuaria del Comune di Ravenna, che appare più rigoroso della normativa nazionale.³²;
- segnala che particolarmente significativa è la disposizione del c. 5 del medesimo art. 26 che vieta espressamente modalità di comunicazione alla clientela che possano favorire un soggetto pubblico esercente l’attività funebre o ad esso collegato;³³
- la sentenza del TAR sopracitata attribuisce correttamente il divieto di cui all’art. 5 della L.R. n. 19/2004 c. 2 (con riferimento a qualsiasi forma di collegamento o controllo societario”), non ai servizi cimiteriali, ma al perimetro ristretto dei “servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate” e che del resto ad una attenta lettura non è in alcun modo supportato dal testo della sentenza (“occorre distinguere tra servizi cimiteriali da una parte e servizi mortuari dall’altra, e che solo per questi ultimi vale un’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”). Limitandosi per quanto detto ai soli “servizi mortuari” delle strutture sanitarie pubbliche e private, il divieto scatterebbe allorché la struttura fosse gestita da una impresa “controllata o collegata”

³²Cfr art. 26, c.c. 1-4 del “Regolamento per la polizia mortuaria del Comune di Ravenna. “1. A chi svolge attività funebre o di trasporto funebre è fatto divieto di: a) gestire servizi mortuari sanitari all’interno di strutture sanitarie o sociosanitarie, depositi di osservazione, obitori; b) gestire cimiteri o crematori. Laddove gestisse cimiteri o crematori è d’obbligo la separazione societaria come stabilita dalla L. 10/10/1990, n. 287. All’esercente il solo servizio di trasporto funebre svolto in qualità di affidatario di servizio pubblico non si applicano le incompatibilità di cui ai c. 2 e 3 dell’art. 5 della L.R., per effetto del c. 11 dell’art. 10 della stessa legge. 2. È vietato lo svolgimento dell’attività funebre negli obitori, depositi di osservazione o all’interno di strutture sanitarie pubbliche o private di ricovero e cura o di strutture sociosanitarie e socioassistenziali, nei servizi mortuari sanitari, nelle aree cimiteriali. 3. In particolare è vietata l’intermediazione nell’esercizio dell’attività funebre, ai sensi dell’art. 13, c. 5 della L.R. 19/2004. L’attività funebre di tipo commerciale deve essere tassativamente svolta al di fuori delle strutture sanitarie pubbliche o private, ivi comprese le sale di osservazione, le sale d’aspetto e le aree limitrofe agli obitori. Non è consentito ad intermediari o ad altri soggetti diversi dall’impresa autorizzata, organizzare o svolgere attività di onoranze funebri. È esclusa la legittimità di rapporti di mediazione o di mandato per favorire l’incontro fra la domanda o l’offerta. In caso di inosservanza saranno applicate le sanzioni previste all’art. 27. 4. Il Comune vigila e controlla chi svolge attività funebre sul proprio territorio, in particolare per quanto concerne i divieti concernenti il procacciamento di funerali di cui al c. 6 dell’art. 13 della L.R., applicando la sospensione di cui all’art. 27 o, se del caso, al il divieto di prosecuzione dell’attività. ”

³³ Cfr art. 26 , c. 5, del “Regolamento per la polizia mortuaria del Comune di Ravenna. “5. È vietata qualsiasi forma di comunicazione alla clientela, da parte delle aziende esercenti l’attività funebre, volta a ingenerare la convinzione che il cliente si stia rivolgendo ad un servizio pubblico o che tale attività sia svolta dal Comune, da altro Ente pubblico o da soggetto ad esso in qualche modo collegato. In particolare, sono vietate le insegne e i messaggi aziendali che evidenziano in modo preponderante le eventuali autorizzazioni comunali o insegne araldiche o acronimi riconducibili, anche storicamente, al Comune. Le insegne e le comunicazioni aziendali devono avere una grafica idonea alla corretta individuazione della ragione sociale dell’azienda esercente l’attività funebre da parte della clientela, fatte salve le indicazioni di cui al presente punto 5;

da un'impresa funebre. Quindi ASER dovrebbe controllare o essere collegata ad AZIMUT S.p.A. e non viceversa, intendendosi per controllo e collegamento quanto precisato dall'art. 2359 C.C;

- rileva che il PTPCT 2021-2022-2023 di AZIMUT S.p.A. (doc. AZRB02 Rev. 08 e precedenti versioni) valuta i rischi e dispone le misure anticorruzione anche riguardo ai servizi cimiteriali: in particolare è presente un'area specifica "Camera Mortuaria" in cui si adottano misure rigorose rispetto alle imprese di pompe funebri e riferisce che non risulta in ogni caso che nessun dipendente di ASER svolga alcuna attività, neppure in attività di service, per AZIMUT né viceversa, essendo le due gestioni operative del tutto distinte;
- rappresenta che non si vede quindi come possa avere rilievo la presenza di Ravenna Holding S.p.A. società, peraltro, che non ha nel suo oggetto sociale la gestione di servizi cimiteriali, mortuari e funebri e che nessun dipendente di Ravenna Holding svolge del resto attività operative di AZIMUT e/o di ASER;
- evidenzia che lo stesso quesito fu del resto rivolto a Ravenna Holding da AGCM nel 2012 ("chiarire, se come segnalato, la società Ravenna Holding svolge, attraverso due soggetti controllati, attività commerciale di onoranze funebri e gestione dei servizi cimiteriali".)

Infine, l'Ente allega al riguardo la risposta prot. Ravenna Holding S.p.A. n. 415 del 3.7.2012 inviata ad AGCM e a cui fa rinvio, sottolineando che non ebbe alcun seguito da parte della stessa Autorità e che quindi venne ritenuta pienamente chiarificatrice, ritenendo quindi risposta esaustiva l'assenza di qualsiasi riscontro da parte di AGCM ai chiarimenti di Ravenna Holding sul medesimo quesito. Nella predetta risposta di Ravenna Holding ad AGCM si rappresenta, tra l'altro, quanto sinteticamente riportato di seguito:

- Ravenna Holding è sottoposta, nell'ambito dello schema operativo "*in house*" al controllo penetrante ed esclusivo degli enti locali e resta pertanto in capo a questi ultimi la titolarità dei poteri di indirizzo e controllo sulle società partecipate;
- la fattispecie non dà quindi luogo ad una concentrazione fra imprese e gli attuali "contratti di servizio" intercorrono fra gli enti locali e le società partecipate, che svolgono la gestione operativa;
- Ravenna Holding detiene partecipazioni degli enti locali soci in varie società e le partecipazioni detenute in ASER e AZIMUT costituiscono una quota largamente minoritaria rispetto a quelle complessivamente detenute e Ravenna Holding non esercita alcun coordinamento specifico in relazione alle attività delle due società;

- ai sensi della L.R. n. 19/2004, art. 5, c. 2, risulta attuata e garantita la separazione societaria fra le "attività funebri", esercitate esclusivamente da ASER S.r.l., da quelle "cimiteriali e necroscopiche", gestite esclusivamente da AZIMUT S.p.A.;
- non sussiste fra le due società alcun rapporto di controllo reciproco unilaterale di una delle due sull'altra, né diretto, né indiretto, né esplicito, né implicito e nessun componente degli organi consiliari o delle strutture direzionali svolge attività a qualsiasi titolo per entrambe le società, ma solo per quella di appartenenza e in ogni caso, l'esercizio delle attività delle due società non è legittimato né promana da Ravenna Holding;
- ASER svolge l'attività in regime autorizzatorio e pertanto sul "libero mercato", mentre AZIMUT svolge la propria attività in regime "concessionario" data la caratteristica di pubblico servizio, sulla base di affidamento da parte degli enti locali regolato sulla base di contratti di servizio stipulati fra gli enti locali stessi e la società e per l'affidamento dei servizi gli enti hanno esperito una procedura di gara a "doppio oggetto";
- i comuni in questione non hanno posto in essere alcuna norma regolamentare o contrattuale che si possa considerare come turbativa del mercato dei servizi funerari né altri atti che possano produrre effetti di vantaggio nei confronti di ASER rispetto ad altri operatori del settore;
- Ravenna Holding non svolge congiuntamente, nei confronti delle società ASER ed AZIMUT attività commerciali di onoranze funebri e di gestione dei servizi cimiteriali. Sul punto, le medesime considerazioni vengono sostanzialmente riportate dall'Ente nei piani 2021 e 2022 al foglio 03.01_motivazioni_ASER.

7.3.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione, preliminarmente rileva che, ai fini della presente pronuncia, appare priva di fondamento l'affermazione dell'Ente secondo cui si ritiene "risposta esaustiva l'assenza di qualsiasi riscontro da parte di AGCM ai chiarimenti di Ravenna Holding sul medesimo quesito".

La Sezione, sulla base di quanto dichiarato dall'Ente e da Ravenna Holding, ritiene rispettata la condizione evidenziata dal Tar Emilia-Romagna circa la sussistenza di una situazione che escluda in radice "qualsiasi forma di collegamento o controllo societario" a garanzia del principio di concorrenza in quanto, "ai sensi della L.R. n. 19/2004, art. 5, c. 2, risulta attuata e garantita la separazione societaria fra le "attività funebri", esercitate esclusivamente da ASER S.r.l., da quelle "cimiteriali e

necroscopiche”, gestite esclusivamente da AZIMUT S.p.A.” e “Ravenna Holding non esercita alcun coordinamento specifico in relazione alle attività delle due società”³⁴.

In particolare, Ravenna Holding dichiara che “non sussiste fra le due società alcun rapporto di controllo reciproco unilaterale di una delle due sull’altra, né diretto, né indiretto, né esplicito, né implicito”.

Infine, anche il regolamento per la Polizia Mortuaria del Comune di Ravenna, all’art. 26, reca tassativi divieti in merito all’esercizio delle attività funebri, a tutela del medesimo principio di tutela della concorrenza.

Inoltre, 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. 287/1990³⁵ 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, in merito alla ritenuta efficacia della separazione societaria tra due soggetti giuridici a prescindere che gli stessi appartengano o meno allo stesso gruppo societario, al fine di evitare distorsioni della concorrenza.

La Sezione ritiene pertanto superato il rilievo mosso ai punti 6.2.2 e 6.2.3 della del. n. 131/2021/VSGO, raccomandando all’Ente, in ogni caso, di vigilare ai fini del rispetto di tutte le norme poste a tutela della concorrenza e di attuare una costante azione di monitoraggio volta ad evitare il verificarsi delle situazioni indicate dall’AGCM nella segnalazione n. AS 392, approvata nella riunione del 17 maggio 2007.

7.4 Organo di amministrazione

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

7.5 Compensi agli amministratori

³⁴ Cfr. Nota Ravenna Holding prot. 415 del 3 luglio 2012

³⁵ 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”.

Con riferimento ai compensi agli amministratori e ai correlati limiti quantitativi previsti dal T.U.S.P., si rimanda all'analisi svolta ai punti 6.11, 6.11.1 e 6.11.2.

Quanto all'entità dei compensi si rappresenta quanto segue:

- dal bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa dalla tabella³⁶ “compensi cariche sociali” alla categoria “Consiglio di Amministrazione compresa contribuzione” si evince un ammontare pari a € 56.449,00;
- dal bilancio di esercizio 2020 – nota integrativa³⁷ si evince che i “compensi” in ordine ad amministratori sono pari a € 49.000,00;
- dal bilancio di esercizio 2021 – nota integrativa³⁸ si evince che i “compensi” in ordine ad amministratori sono pari a € 27.112,00.

7.6 La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha esaminato le relazioni di ASER sul governo societario relative alle annualità 2020 e 2021³⁹ rappresentando che la Società *de qua* è soggetta all'attività di direzione, coordinamento e controllo ai sensi dell'art. 2497-*bis* c.c. da parte di Ravenna Holding, che ne detiene il 100% del capitale sociale.

In ordine agli strumenti di governo societario individuati dall'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. le relazioni ne forniscono puntuale indicazione. Quanto all'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui all'art. 6, c. 2, del T.U.S.P., le relazioni danno conto dell'adozione dei programmi *de qua*, sottolineando che le azioni intraprese e le procedure adottate in materia di prevenzione del rischio di crisi aziendale sono state concepite in una logica di “Gruppo societario” e che la capogruppo Ravenna Holding ha introdotto e sviluppato misure di rafforzamento del controllo dei rischi, in una logica di forte integrazione con il modello organizzativo esistente e di progressivo

³⁶ Ai sensi di quanto previsto al punto 16) dell'art. 2427 del Codice civile. L'art. 2427 del c.c. è rubricato “contenuto della nota integrativa” punto 16) “l'ammontare dei compensi, delle anticipazioni e dei crediti concessi agli spettanti agli amministratori ed ai sindaci, cumulativamente per ciascuna categoria, precisando il tasso d'interesse, le principali condizioni e gli importi eventualmente rimborsati, cancellati o oggetto di rinuncia, nonché gli impegni assunti per loro conto per effetto di garanzie di qualsiasi tipo prestate, precisando il totale per ciascuna categoria”.

³⁷ Ai sensi di quanto previsto al punto 16) e 16)-*bis* dell'art. 2427 del Codice civile, la tabella indica chiaramente l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori della società, al collegio sindacale ed ai revisori contabili cumulativamente per ciascuna categoria. La remunerazione degli amministratori è ricompresa nei limiti previsti dalla normativa in vigore.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Cfr. Relazioni sul governo societario di ASER ex art. 6, c. 4, D.Lgs. 175/2016 al 31/12/2020 e al 31/12/2021, consultabili nel sito istituzionale alla sezione “Società trasparente”.

sviluppo dello stesso. Con riferimento al “modello” adottato, si rimanda alla descrizione di cui al punto 6.12.

La società ha prodotto, nell’ambito delle relazioni sul governo societario, apposita relazione sul monitoraggio e la verifica del rischio di crisi aziendale al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022, dando conto dell’avvenuta misurazione del rischio di crisi aziendale utilizzando gli strumenti di valutazione indicati nel Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale elaborato ai sensi dell’art. 6, c. 2 del T.U.S.P. e concludendo nel senso di ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla società sia da escludere. Con riferimento specifico ai rischi di natura finanziaria, la società ritiene che la presenza della società capogruppo Ravenna Holding possa far ritenere tale rischio molto limitato, in quanto i rapporti finanziari sono gestiti prevalentemente con essa attraverso il cash pooling, improntato all’ottimale gestione delle disponibilità finanziarie del gruppo societario.

7.7 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.

Il Comune di Ravenna assegna alla società ASER obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. nel DUP 2019-2021 e correlati risultati. Nei medesimi documenti di programmazione vengono fissati, altresì, obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ex art. 19, c. 5⁴⁰.

7.8 Reclutamento del personale ex art. 19, c. 2, del T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

7.9 Contenimento dei costi di funzionamento

7.9.1 Risposta dell’Ente alle osservazioni formulate al punto 6.9 della del. n. 131/2021

Con del. n. 131/2021/VSGO, in riferimento alla necessità di contenimento dei costi di funzionamento ai sensi dell’art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P., la Sezione ha evidenziato come l’Ente non espliciti il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di

⁴⁰ Gli obiettivi assegnati nel DUP 2019-2021 al punto 4.6.2 sono i seguenti:

- le Società controllate dalla Holding devono verificare e aggiornare le previsioni relative alle dotazioni di personale, per un periodo almeno triennale, comunicando l’eventuale presenza di esuberi;
- per le suddette società valgono le disposizioni ordinarie e generali in materia di rapporti di lavoro di diritto privato, le discipline collettive contrattuali di tipo privatistico e le disposizioni fissate dall’art. 19 del D.Lgs. 175/2016;
- le società sono autorizzate a gestire il costo complessivo del personale ed a procedere eventualmente alle assunzioni previste, sulla base di puntuali e dettagliate valutazioni da inserire nel budget, rispettando il rapporto di cui al successivo punto d). In riferimento al costo dell’integrativo aziendale, le società devono perseguire il contenimento degli oneri contrattuali e vincolare l’erogazione dell’eventuale salario variabile (premio di produttività) all’andamento degli utili aziendali, prevedendo, ove possibile, la non erogabilità in presenza di risultati nulli o negativi;
- le società devono rispettare il rapporto “somma dei costi operativi esterni (servizi e godimento beni di terzi) e costo del personale / ricavi” e il rapporto “costo del personale / utile ante gestione straordinaria ed imposte”, nel triennio 2019-2021, secondo quanto indicato nell’obiettivo di efficienza gestionale appositamente assegnato a ciascuna di esse.

funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale. Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 dando conto degli utili prodotti in ogni annualità dal 2016 al 2020, degli obiettivi e degli indicatori adottati per garantire una politica di controllo dei costi. Inoltre, l'Ente dà conto dei dati relativi ai suddetti indicatori evidenziando il pieno rispetto dei relativi valori soglia. Le medesime considerazioni sono riportate nel piano di ricognizione ordinaria 2021 (situazione al 31 dicembre 2020).

7.9.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 6.9 della del.n.131/2021/VSGO, raccomandando all'Ente di esplicitare anche nei prossimi piani di ricognizione ordinaria le medesime informazioni.

8. AZIMUT S.p.A.

8.1 Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di AZIMUT S.p.A. rispetto alle precedenti annualità. Si conferma, pertanto, che la Società AZIMUT S.p.A. rappresenta per il Comune di Ravenna una partecipazione indiretta detenuta per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., la quale possiede il 59,80% delle quote partecipative. Conseguentemente il Comune di Ravenna detiene una partecipazione indiretta pari al 46,09%. La Società è soggetta all'attività di direzione, coordinamento e controllo, ai sensi dell'art. 2497 e seguenti c.c. da parte di Ravenna Holding S.p.A. Gli ulteriori soci della società AZIMUT, rispetto a Ravenna Holding S.p.A., sono: ANTARES S.c.a.r.l. (socio privato) per una quota del 40% ed il Comune di Castel Bolognese con il 0,20%.

8.2 L'attività svolta

Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione all'attività svolta dalla società in disamina rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO. L'Ente riferisce che si tratta di una "società mista" che svolge i servizi pubblici cimiteriali, disinfestazione, verde pubblico, sosta a pagamento toilette pubbliche, in regime di concorrenza per il mercato, sulla base di contratti di servizio con gli Enti locali. L'Ente conferma altresì che essa "produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente" (c.d. vincolo di scopo), nonché che "realizza e gestisce un'opera pubblica ovvero organizza e gestisce un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico/privato (art. 4, co. 2, lett. c)" (c.d. vincolo di attività). Nei Piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022, l'Ente esplicita che "Per le motivazioni relative al rispetto dei vincoli di scopo di cui al c. 1 dell'art. 4 del T.U.S.P. e la riconducibilità ad una delle attività di cui ai c. 2 e seguenti, si richiama in sintesi quanto analiticamente indicato nella revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi

dell'art. 24 dello stesso T.U.S.P., riprese anche nei successivi piani di ricognizione periodica delle partecipazioni predisposti ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016". L'art. 4 dello Statuto rubricato "oggetto sociale" elenca le attività che possono essere esercitate dalla società. La società ha durata fino al 2050.

8.3 *Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. Società di gestione di servizi pubblici cimiteriali o necroscopici e anche di attività funebre*

Al riguardo si rimanda all'analisi svolta ai punti 7.3.1 e 7.3.2 per la società ASER.

8.4 *Affidamento con gara a "doppio oggetto" e oggetto esclusivo*

Con del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione, in merito all'oggetto dell'affidamento, ha affermato, dopo apposita ricostruzione del quadro normativo, che "per un verso, l'oggetto dell'affidamento deve essere determinato, nel senso che non deve avere un carattere generico, e per altro verso, argomentando dall'art. 17, c. 1, T.U.S.P., che tale oggetto dovrebbe assorbire l'intera attività della società mista (non a caso, la norma citata fa impiego dell'avverbio "esclusivamente"); diversamente, il Comune ritiene che AZIMUT sarebbe legittimata a svolgere attività ulteriori rispetto quello oggetto di affidamento con gara a doppio oggetto". Al riguardo, sembra, invece, che il contenuto del contratto di servizio ad "oggetto esclusivo" relativamente agli affidamenti degli enti locali secondo il contenuto presupposto negli atti di gara", sembra implicare, per un verso, un affidamento non generalista e, per altro verso, che l'oggetto sia esclusivo e quindi assorbente dell'intera attività della società.

8.4.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione ai punti 7.3 e 7.4 della del. n. 131/2021.*

Il Comune di Ravenna, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, rimanda, sul punto, all'All. "E" e relativi documenti correlati nel quale si rappresenta, tra l'altro, che la trattazione della possibilità di AZIMUT S.p.A. di operare sul libero mercato è descritta nel dettaglio alla rubrica "3.2.2 L'attività sul libero mercato di AZIMUT S.p.A." del PTPCT 2021-2022- 2023. È citato (e viene allegato) un parere del Prof. Avv. Mastragostino, aggiornato a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 e provvede a riportare alcuni estratti del citato PTPCT, tra i quali si elencano i seguenti punti più significativi:

- a partire dal 01.07.2012, AZIMUT S.p.A. è una società mista, la quale, attraverso la c.d. gara a "doppio oggetto", pienamente rispondente ai requisiti normativi (comunitari e nazionali) e giurisprudenziali, ha ottenuto l'affidamento di servizi attraverso una procedura a tutti gli effetti parificata a quella di gara per affidamento a terzi. Lo Statuto di tale Società ha disposto una radicale cesura rispetto al precedente periodo di attività, prevedendo esplicitamente un oggetto sociale non esclusivo;

- lo Statuto di AZIMUT, oltre a prevedere che i servizi per i "soci" sono "svolti in regime di conformità alla disciplina dei servizi pubblici locali" e regolati da contratti di servizio, delinea inequivocabilmente un oggetto non esclusivo, comprendendo espressamente servizi per i "soci" e servizi per "terzi", questi ultimi svolti e regolati necessariamente da regimi diversi rispetto a quello indicato per gli "enti soci". I servizi sono indicati nell'ambito di un elenco che peraltro non appare esaustivo;
- il Consiglio Comunale di Ravenna stesso (in quanto socio indiretto di AZIMUT attraverso la capogruppo Ravenna Holding S.p.A.) ha definito fin dall'inizio quali obbiettivi 2013, con apposite delibere⁴¹, per questa società di assumere "nuove commesse" anche "da privati". Per tali nuovi affidamenti AZIMUT concorre sul mercato al pari di ogni altro operatore privato;
- l'art. 13 del D.L. 223/2006 convertito nella L. 248/2006 (nel testo in precedenza vigente) contemplava l'espressa esclusione dalla fattispecie dei servizi pubblici locali e quindi di AZIMUT S.p.A.;
- si riporta l'estratto della sent. del Consiglio di Stato, Sez. V 11 gennaio 2011, n. 77 in base alla quale una società che gestisce servizi pubblici locali, non ad oggetto sociale esclusivo (comprendendo quindi anche altri servizi per gli enti e servizi sul mercato, come del resto previsto dallo Statuto di AZIMUT) è esclusa comunque dalla fattispecie di cui all'art. 13 citato: *"Mentre i divieti e gli obblighi imposti dal 1^ e 2^ co. del predetto art.13 (con la sanzione prevista dal successivo 4^ co. della nullità dei contratti stipulati in violazione di detti divieti e di detti obblighi) trovano una ben ragionevole giustificazione per le società c.d. strumentali, non altrettanto ragionevole né fondata (soprattutto in base alla "ratio" della predetta norma) appare l'applicazione della stessa anche per quelle società c.d. "miste" (partecipate da soggetti pubblici e privati) che, pur non avendo un oggetto sociale esclusivo circoscritto come tale alla sola operatività con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (e quindi svolgendo sia servizi pubblici locali, sia altri servizi e forniture di beni a favore degli enti pubblici e privati partecipanti nonché a favore di altri enti o loro società o aziende pubbliche e private), operano comunque nel pieno rispetto delle regole di concorrenza imposte dal mercato ed altresì nel pieno rispetto delle regole previste per le procedure di affidamento dei contratti pubblici..... Invero, in adesione a quanto già rilevato nella predetta decisione di questa Sezione (n.4346/2009), deve al riguardo ribadirsi che le società miste che svolgono servizi pubblici locali non devono necessariamente avere un oggetto sociale esclusivo e limitato soltanto allo svolgimento di detti servizi. Ciò perché tali società, in quanto*

⁴¹ Cfr. delibera C.C. n. 70/81040 del 27.06.2013, delibera C.c. n. 50/46550 del 14.04.2014

soggetti giuridici di diritto privato, devono comunque operare sul mercato nel pieno rispetto delle regole della concorrenza e possono conseguire l'aggiudicazione di detti servizi pubblici locali solo nel rispetto delle ulteriori regole previste per i contratti pubblici. ";

- le Conclusioni dell'ANCI nella "Nota informativa sulla sent. del Consiglio di Stato n. 77 dell'11 gennaio 2011 sulla non applicabilità del divieto di partecipazione a gare d'appalto relative a servizi strumentali, di cui all'art. 13 del D.L. n.223/06 s.m.i., alle società miste partecipate da soggetti pubblici e privati" del 07.11.2011 sanciscono: *"CONCLUSIONI. Alla luce di tale orientamento giurisprudenziale, dunque, è legittima la partecipazione di società miste che gestiscono servizi pubblici locali alle gare per il conferimento di servizi strumentali alle attività delle amministrazioni, non trovando applicazione i divieti di cui all'art. 13 del Bersani. In via prudenziale però occorre rilevare non solo la natura "mista" del capitale sociale e le modalità di costituzione della società, ma soprattutto il fine specifico per il quale la stessa è stata costituita. In tal senso se la società mista è stata costituita solo per gestire attività o servizi strumentali per il/i socio/soci, allora trovano applicazione i previsti divieti e l'obbligo di esclusività. Se invece la costituzione della società mista è avvenuta quale modello organizzativo di gestione dei servizi pubblici locali per la collettività, in questo caso non trovano applicazione né i divieti del c. 9 dell'art. 23 bis (TAR Calabria n. 561/2010) né i divieti del l'art. 13 del dl 223/2006 s.m.i., quindi tali società possono svolgere attività o servizi ulteriori, sia pubblici locali che strumentali, anche partecipando alle gare";*
- si ribadisce che AZIMUT S.p.A. non è titolare di affidamenti diretti da parte degli enti locali proprietari, essendole stati affidati i servizi con procedura di gara a c. d. "doppio oggetto" in tutto e per tutto assimilata ad una tradizionale gara per l'affidamento a terzi;
- la ricostruzione soprariportata non appare modificata dal T.U.S.P., con riferimento all' art. 17, c.1, all'art. 4, c.2, lett.c).⁴² Di particolare interesse è il riferimento ad un "contratto di appalto o di concessione", contenuto nell'art. 17, c. 1, del D.Lgs. n. 50/2016, come elemento teso ad ampliare la sfera di attività "istituzionale" della società;

⁴² Art. 17, c.1, del T.U.S.P.: "Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30% e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'art. 5, c. 9, del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista".
Art. 4, c. 2, lett. c) prevede come finalità "c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.Lgs. n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, c. 1 e 2";

- al riguardo, appare rilevante quanto stabilito da Corte dei conti Sez. Reg. Controllo n. 457/2013 (che cita a conferma Consiglio di Stato Sez. V n. 2537/2012): "Peraltro, nel caso di specie, la fattispecie rientra nell'ambito di un ordinario contratto di appalto, atteso che la più recente giurisprudenza contabile e amministrativa hanno più volte rimarcato l'irrilevanza della distinzione tra concessione e appalto ai fini della qualificazione di un'attività come servizio pubblico locale";
- il riferimento all' "affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista" non ha rilevanza autonoma, rappresenta testualmente solo una delle due caratteristiche (l'altra è "la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato") della "selezione" del socio privato da parte degli enti locali. Si tratta quindi dell'"oggetto esclusivo dell'attività della società mista" affidata dagli enti locali. Per principio comunitario e consolidata giurisprudenza, l'affidamento degli enti locali alla società mista non può avere carattere "generalista", ma deve essere necessariamente determinato. Ne consegue che la società mista può svolgere attività al di fuori dei servizi affidati dagli enti, per cui il suo "oggetto statutario" può essere più ampio. A conferma di tale ricostruzione, si evidenzia che nell'ambito dello stesso D.Lgs. n. 175/2016 ci sono riferimenti espliciti all' "oggetto sociale esclusivo" della società "in house" all'art. 4, c.4⁴³ Anche laddove si utilizza la terminologia "oggetto sociale esclusivo", nonostante il suo significato corrente, non si intende tuttavia di "oggetto esclusivo statutario". "Oggetto sociale esclusivo" deve infatti esplicitamente intendersi come oggetto esclusivo degli affidamenti da parte degli enti locali: è stabilito che tali società, infatti, operino non in esclusiva con gli enti locali, ma in via prevalente (almeno l'80%) ai sensi dell'art. 16, c.3;
- "Oggetto sociale esclusivo" (art. 4, c.4) e "oggetto esclusivo dell'attività" (art. 17, c. 1) non differiscono quindi sostanzialmente, essendo riferibili entrambi alle sole attività affidate dagli enti locali, non escludendosi tuttavia che l'oggetto sociale "statutario" comprenda attività della società anche al di fuori del rapporto con gli enti locali. Può trattarsi anche di attività sul libero mercato come del resto esplicitamente riconosciuto dall'art. 6, c.1 del T.U.S.P.⁴⁴. Il combinato disposto di tale norma con l'art. 17, c.1, del D.Lgs. n. 175/2016 conferma quindi ulteriormente

⁴³ Art. 4, c. 4 del T.U.S.P.: "Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2. Salvo quanto previsto dall'art. 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti".

⁴⁴ Art. 6, c. 1 del T.U.S.P.: "Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal c. 2-bis dell'art. 8 della L. 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività".

che non possa escludersi che le società miste possano svolgere attività al di fuori delle attività affidate dagli enti locali con la gara a c.d. "doppio oggetto";

- ulteriore riferimento ad un'attività ulteriore potrebbe desumersi dall'art. 17, c. 5 del T.U.S.P.⁴⁵. Il riferimento a "più opere o servizi" una molteplicità di servizi, soprattutto "anche non simultaneamente assegnati" farebbe propendere esplicitamente per un ampliamento "qualitativo" (nel senso di nuovi servizi, più che incremento quantitativo di quelli già affidati) dei servizi originariamente assegnato alla società mista.

Infine, l'Ente richiama il parere dell'avvocato Franco Mastragostino del 8 febbraio 2018, la pronuncia T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 8 marzo 2017, n. 152⁴⁶ (che confermerebbe che l'oggetto sociale della società mista ben può essere più ampio rispetto all'oggetto dell'affidamento, contemplando la possibilità di svolgere attività ulteriori anche per conto di soggetti diverse dalle Amministrazioni partecipanti/affidanti) e Tar Veneto Sez. I sent. n. 1114/2018⁴⁷ (che riconoscerebbe in via generale che non sussiste alcuna norma di esplicito divieto al riguardo).

In conclusione, per le ragioni sopraesposte l'Ente ritiene che per AZIMUT S.p.A. non esista nell'ordinamento alcun elemento ostativo all'affidamento di servizi ulteriori rispetto a quelli del partenariato, sia da parte degli enti locali e soggetti pubblici in genere (ovviamente nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica, a cui AZIMUT partecipa al pari di qualsiasi altro operatore) sia da parte di soggetti privati sul mercato. Così come non risultano elementi del pari ostativi, fermo il potere di indirizzo degli enti soci, per l'attivazione ulteriore di attività in proprio nell'ambito dell'oggetto sociale. Le medesime considerazioni sono sostanzialmente e sinteticamente, riprodotte nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022, oggetto del presente esame.

8.4.2 Osservazioni della Sezione

⁴⁵ Art. 17, c. 5 del T.U.S.P.: "Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'art. 2350, c. 2, del Codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società".

⁴⁶ T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 8 marzo 2017, n. 152 : "E'... irrilevante ai fini della verifica del rispetto dei principi Eurounitari di tutela della concorrenza e parità di accesso al mercato, l'ampiezza ed eterogeneità dei servizi indicati nell'oggetto sociale della (costituenda società mista; n.d.r.). Sarebbe, invece, lesivo dei citati principi, l'affidamento diretto alla società mista di quei servizi, inclusi nell'oggetto sociale della società mista, che non sono stati mai oggetto di una procedura ad evidenza pubblica".

⁴⁷ Tar Veneto Sez. I n. 1114/2018: "- invero, Busitalia pretende di desumere dalla normativa di settore un divieto per ATVO S.p.A. - quale gestore del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano del Veneto Orientale a seguito di gara cd. a doppio oggetto - di partecipare a gare "extra moenia" e diventare affidataria del servizio all'esito di dette gare. Ma delle previsioni normative invocate a sostegno: a) l'una - cioè l'art. 23-bis, c. 9, del D.L. n. 122/2008, conv. con L. n. 133/2008 - è stata abrogata sin dal 2011; b) l'altra - ossia il D.Lgs. n. 175/2016 - non contiene, diversamente dall'ora visto art. 23-bis, c. 9, un divieto esplicito ed inequivoco dell'attività "extra moenia". ... a ciò aggiungasi che, vista la gravosità della limitazione, ad avviso del Collegio il divieto all'attività "extra moenia" non può desumersi in mancanza di una sua previsione esplicita (qual era, si ribadisce, quella dell'abrogato art. 23-bis, c. 9, del D.L. n. 112/2008)..."

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione osserva che il riferimento normativo, nel caso di specie, deve essere individuato nell'art. 17, c.1 del T.U.S.P., dedicato alle società a partecipazione mista pubblico-privata e che, pertanto, non appare pertinente il richiamo del Comune all' "oggetto sociale esclusivo" delineato dall'art. 4, c.4 del T.U.S.P., riferito alle società "in house" e non alle società *de qua*.

La Sezione osserva che il legislatore, attraverso l'ultimo periodo del citato c.1 dell'art. 17 ha espressamente introdotto una limitazione alle attività della società mista complessivamente intesa definendo i contenuti di tale attività come limitata all'oggetto del contratto di appalto o concessione.

Diversamente opinando, ovvero ritenendo, come sostiene l'Ente, che "l'oggetto esclusivo dell'attività" sia riferito soltanto all'oggetto del contratto di appalto o concessione e che quindi la Società sarebbe legittimata a svolgere attività ulteriori rispetto a quelle oggetto dell'affidamento, si realizzerebbe un'irrisolvibile antinomia con le parole "della società mista" di cui all'ultimo periodo del c.1 dell'art. 17 del T.U.S.P.

Inoltre, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla possibilità di affidamento diretto a società a partecipazione mista, ritenendo che le norme comunitarie *"non ostano all'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori, come quello di cui trattasi nella causa principale, a una società a capitale misto, pubblico e privato, **costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo**, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal Trattato CE per le concessioni"*.⁴⁸

Detta sentenza si riferisce esplicitamente ad una società "costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo": la Corte di Giustizia, pertanto, delimita espressamente l'oggetto sociale "esclusivo" della società che viene costituita specificatamente al fine della fornitura del servizio oggetto di gara. Tanto premesso, la Sezione invita l'Ente ad attivare le necessarie iniziative volte a ricondurre l'oggetto sociale della Società AZIMUT in linea con le norme del T.U.S.P. e di darne conto nei prossimi piani di ricognizione.

8.5 Durata della partecipazione privata

⁴⁸ Cfr.: Corte di giustizia, sez. III, 15 ottobre 2009, C196/08 - Acoset S.p.A.

Con del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione ha affermato che il c. 3 dell'art. 17 del T.U.S.P., in ordine alla società miste, prevede che "La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del c. 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio", mentre, nel caso di specie, lo statuto sociale non disciplina in modo puntuale quanto richiesto dall'art. 17 del T.U.S.P., limitandosi ad una previsione aperta nel senso di conferire all'assemblea ogni discrezionalità al riguardo e ha invitato l'Ente a relazionare, indicando i "meccanismi idonei" di liquidazione a garanzia di quella oggettiva trasparenza richiesta dalla normativa primaria.

8.5.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 7.5 della del. n. 131/2021.*

Il Comune di Ravenna, con la citata nota di riscontro del 13 gennaio 2022, rimanda, sul punto, all'All. "F" nel quale si rappresenta, tra l'altro, quanto segue:

- lo Statuto regola la fattispecie di recesso del socio privato dalla società in caso di cessazione del contratto di servizio. L'art. 12, c.2, ultima parte prevede infatti che "Il Socio Privato ha inoltre diritto di recedere qualora si verifichi la cessazione, per scadenza anticipata del termine naturale o per qualsivoglia altro motivo, dell'affidamento ad "AZIMUT S.P.A.." dei Servizi cimiteriali di Ravenna e/o Faenza.";
- trattandosi di società multiservizi ed essendo molteplici i contratti di servizio affidati con la gara a c.d. "doppio oggetto", lo Statuto prevede puntualmente - in attuazione di quanto previsto all'art. 17 c. 3 ultima parte del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.- che la cessazione non di un singolo qualsiasi contratto di servizio, ma solo quella del contratto di servizio cimiteriale di Ravenna e/o di Faenza può consentire al socio privato di recedere e quindi di sciogliere il rapporto societario;
- l'art. 17, c. 3, ultima parte si riferisce ai meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario, intesi come "procedure" attivabili, mentre la Corte reinterpreta tale disposizione con riferimento ai "meccanismi idonei" di liquidazione". Peraltro, lo stesso art. 10 dello Statuto, dopo avere descritto ai c. 5-9 in modo puntuale la procedura per attivare formalmente il recesso, al c. 10 descrive tali "meccanismi".

Le medesime considerazioni sono sostanzialmente e sinteticamente riprodotte nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022, oggetto del presente esame.

8.5.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 7.5 della del. n. 131/2021/VSGO.

8.6 *Controllo pubblico*

Si fa riferimento a quanto esposto ai punti n. 5 e n. 6.11.2 di questa deliberazione.

8.7 Organo di amministrazione

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

8.8 Compensi agli amministratori

Si confermano, anche con riferimento alle annualità 2020 e 2021, l'importo dei compensi deliberati dall'assemblea dei soci da corrispondere ai componenti del Consiglio di amministrazione, secondo quanto riportato nella del. n. 131/2021/VSGO. I nuovi componenti del Consiglio di Amministrazione risultano nominati fino a tutto il 31/12/2023 con del. in data 17/12/2021 dell'assemblea dei soci, e, pertanto, non rilevano ai fini dell'esame delle annualità 2020 e 2021.

Si rappresenta, inoltre, che:

- da bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa dalla tabella⁴⁹ "compensi cariche sociali" alla categoria "Consiglio di Amministrazione compresa contribuzione" si evince un ammontare pari a € 110.670,00;
- da bilancio di esercizio 2020 – nota integrativa si evince⁵⁰ che la voce "compensi" in ordine ad amministratori è pari a € 142.587,00;
- da bilancio di esercizio 2021 – nota integrativa si evince⁵¹ che la voce "compensi" in ordine ad amministratori è pari a € 145.858,00.

Nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022 l'Ente indica i medesimi importi di cui ai bilanci di esercizio.

L'Ente nei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame ribadisce che " *per AZIMUT S.p.A. è considerata la non applicabilità ab origine dell'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2011. AZIMUT S.p.A. è società a partecipazione e non a controllo pubblico, per condizioni esistenti dalla data di costituzione.*"

Al riguardo, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Ente, si rimanda alle considerazioni esposte ai precedenti punti n. 5 e n. 6.11.2 di questa deliberazione.

8.9 La relazione sul governo societario

Nel corso delle annualità di riferimento la Società risulta aver adottato la "relazione sul governo societario ex art. 6, c.4, D.Lgs. n. 175/2016" qualificandola quale Sezione

⁴⁹ La società indica "Ai sensi di quanto previsto al punto 16) dell'art. 2427 del Codice civile. L'art. 2427 del c.c. è rubricato "contenuto della nota integrativa" punto 16) "l'ammontare dei compensi, delle anticipazioni e dei crediti concessi agli spettanti agli amministratori ed ai sindaci, cumulativamente per ciascuna categoria, precisando il tasso d'interesse, le principali condizioni e gli importi eventualmente rimborsati, cancellati o oggetto di rinuncia, nonché gli impegni assunti per loro conto per effetto di garanzie di qualsiasi titolo prestate, precisando il totale per ciascuna categoria".

⁵⁰ La società indica "Ai sensi di quanto previsto al punto 16) e 16) bis dell'art. 2427 del Codice civile, la tabella sottostante evidenzia l'ammontare dei compensi per l'anno 2020 spettanti agli amministratori della società, al collegio sindacale ed ai revisori contabili cumulativamente per ciascuna categoria. La remunerazione degli amministratori è ricompresa nei limiti previsti dalla normativa in vigore".

⁵¹ *ibidem*

speciale-Parte integrante della Relazione sulla Gestione Bilancio al 31/12/2020 e sulla Gestione bilancio al 31/12/2021.

In entrambe le relazioni la società, preliminarmente, evidenzia che l'obbligatorietà della disposizione presuppone la classificazione della società come società a "controllo pubblico", ai sensi del T.U.S.P. e che la sopravvenuta qualificazione attribuita dai soci ad AZIMUT S.p.A. quale società "non a controllo pubblico" a seguito degli approfondimenti emersi dagli assetti giurisprudenziali, in particolare del giudice amministrativo e di quello contabile in relazione alla figura delle società miste, comporta il venire meno dell'obbligo in parola. Pertanto, la società rappresenta come la scelta di redigere la relazione sul governo societario venga in ogni caso confermata via di autolimitazione.

In ordine agli strumenti di governo societario individuati dall'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. le relazioni ne forniscono puntuale indicazione. In tema di integrazione degli strumenti di governo societario previsto dal c. 3 dell'art. 6 del T.U.S.P., la società rappresenta di aver già provveduto all'adozione di un Modello di organizzazione e gestione del rischio ex D.Lgs. n. 231/2001, integrandolo ai fini della attuazione delle norme in materia di anticorruzione (L. 190/2012) e trasparenza (D.Lgs. 33/2013) e in conformità alle disposizioni ANAC.

Per entrambe le annualità la società riferisce che i risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c. 2 e 14, c. 2, 3, 4, 5 del D.Lgs. n. 175/2016, inducono l'organo amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia da escludere.

8.10 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. art. 19, c.5, T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO e si rimanda al punto 7.8 della presente deliberazione (società ASER)

8.11 Reclutamento del personale ex art. 19, c. 2, del T.U.S.P.

La Società nelle relazioni sulla gestione allegate ai bilanci 2020 e 2021 riferisce di avere adottato il "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento di personale" ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016. La suddetta disciplina detta norme in via di autolimitazione nel rispetto di principi di cui all'art. 35, c. 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Il Regolamento è pubblicato sul sito istituzionale della Società, ai sensi dell'art. 19, c. 3, del D.Lgs. n. 175/2016.

8.12 Contenimento dei costi di funzionamento

Con del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione, in merito al già richiamato c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., ha rilevato che l'Ente indica che "non si rileva la 'necessità di contenimento dei costi funzionamento' (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale", evidenziando che l'Ente

non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale.

8.12.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 7.8.2 della del. n. 131/2021.*

Il Comune di Ravenna, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha comunicato gli utili prodotti in ogni annualità dal 2016 al 2020, degli obiettivi e degli indicatori adottati per garantire una politica di controllo dei costi. Inoltre, l'Ente dà conto dei dati relativi ai suddetti indicatori evidenziando il pieno rispetto dei relativi valori soglia. Le medesime considerazioni sono riportate nei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame.

8.12.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 7.13 della del. n. 131/2021/VSGO.

9. RAVENNA ENTRATE S.p.A.

9.1 Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di Ravenna Entrate rispetto alle precedenti annualità. Si conferma, pertanto, che Ravenna Entrate costituisce per il Comune di Ravenna una partecipazione indiretta detenuta per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., la quale possiede il 100% delle quote partecipative. Ne consegue che il Comune di Ravenna in Ravenna Entrate detiene indirettamente una quota pari al 77,08%. Si conferma che la società è a totale partecipazione pubblica, ascrivibile al modello "*in house*" e la modalità di affidamento prescelta è quella dell' "*in house providing*" c.d. "a cascata" per il tramite di Ravenna Holding.

9.2 *L'attività svolta e l'affidamento del servizio*

Anche nei piani di ricognizione ordinaria 2021 (situazione al 31/12/2020) e 2022 (situazione al 31/12/2021), come in quelli relativi alle precedenti annualità, l'Ente, quale attività svolta dalla società in disamina, indica "servizi di riscossione e gestione per il Comune di Ravenna delle entrate tributarie, patrimoniali e delle sanzioni amministrative elevate dal corpo di polizia municipale" e che essa "produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente" (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce beni o servizi strumentali all'Ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni" (c.d. vincolo di attività). Con del. n. 131/2021/VSGO, questa Sezione ha rilevato che la del. n. 44 del 19 aprile 2017 del Consiglio comunale avente ad oggetto l'approvazione del nuovo statuto di Ravenna Entrate S.p.A. e dello schema del contratto di affidamento del servizio "*in*

house” risultava pubblicata sul sito istituzionale dell’Ente priva di allegati e che la data di sottoscrizione del contratto non risulta esplicitata poiché il contratto di affidamento non è stato pubblicato nel sito istituzionale dell’Ente. Pertanto, la Sezione affermava che non era possibile verificare il “*dies a quo*” relativo alla condizione risolutiva di cui all’art. 21, c.2 del contratto di servizio approvato con del. n. 119/2018 del Consiglio comunale.

9.2.1 *Risposta dell’Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 8 della del. n. 131/2021.*

In merito alla riscontrata mancanza degli allegati, l’Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, rappresenta che gli allegati sono riportati sotto la delibera e che essendo una pubblicazione al 31 dicembre 2017 non è possibile modificarla. Per completezza, l’Ente ha provveduto a trasmettere a questa Sezione la delibera completa di allegati e il contratto siglato. In merito alla riscontrata mancanza della pubblicazione del contratto, l’Ente rappresenta che lo stesso è stato pubblicato sul sito internet del Comune di Ravenna di seguito alla del. n. 119/2018 e provvede, in ogni caso, a trasmetterlo a questa Sezione.

9.2.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato e trasmesso dall’Ente, questa Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 8 della del. n. 131/2021/VSGO.

9.3 *Rispetto dell’art. 16 c.3 T.U.S.P.*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO

9.4 *Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P.*

In ordine alla sussistenza delle condizioni di cui all’art. 20, c. 2, del T.U.S.P. per la società Ravenna Entrate, il Comune di Ravenna, anche nei piani di ricognizione 2021 e 2022, in linea con i piani precedenti, non ravvisa il riscontro di alcuna di tali condizioni e pertanto non indica azioni da intraprendere con la conseguenza del mantenimento della partecipazione nella società. L’Ente, pertanto, compila nei piani 2021 e 2022 la relativa scheda “04 Mantenimento senza interventi di razionalizzazione” del c.d. “modello standard”, nella quale esplicita sommariamente le motivazioni sottese a tale previsione di mantenimento. In particolare, l’Ente, in entrambi i piani, in ordine all’aspetto motivazionale di tale scelta, dopo aver rappresentato in apposita tabella i risultati positivi di esercizio raggiunti dalla società, dando esplicita evidenza dei risultati intermedi, di cui alla riclassificazione del Conto economico a valore aggiunto caratteristico con evidenziazione del margine operativo lordo (MOL), indica che la “la società Ravenna Entrate è da ritenersi strettamente necessaria per il raggiungimento del fine dell’Ente, in quanto esclusivamente dedicata all’attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi del Comune di Ravenna” e che “ai fini

dell'affidamento *"in house"*, il Comune affidante ha effettuato preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta procedendo ad una analisi di benchmarking. Da tale analisi è emerso che la società Ravenna Entrate rileva una efficienza produttiva migliore rispetto alla media di settore".

9.5 *Organo di amministrazione*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO nella quale è stato evidenziato che lo statuto societario, all'art. 19, non si tiene luogo della disposizione, ex art. 11, c. 3, del T.U.S.P., che recita "e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi" relativa al contenuto motivazionale della delibera di nomina del Consiglio di Amministrazione. Inoltre, l'art. 11, c. 4, del T.U.S.P. prevede per le società a controllo pubblico, nella scelta degli amministratori, il rispetto del principio di equilibrio di genere ex L. n. 120/2011, mentre nello Statuto societario non si tiene luogo di tale disposizione normativa in ordine all'organo amministrativo nell'eventualità che esso sia collegiale. La Sezione ha pertanto rilevato che, quanto ai predetti profili, nel silenzio della disciplina statutaria, trova, comunque, diretta applicazione la normativa prevista dal T.U.S.P. e ha invitato l'Ente a conformare la disciplina statutaria a quella legislativa.

9.5.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 8.3 della del. n. 131/2021*

L'Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, rappresenta che l'art. 19 dello Statuto societario in caso di nomina di organo amministrativo collegiale prevede delibera motivata dell'Assemblea evidenziando che al momento risulta nominato un Amministratore Unico, per cui quanto rilevato non appare - nell'attuale contesto - applicabile. Fermo restando che gli enti, laddove dovessero determinarsi in futuro per un organo collegiale, terranno in ogni caso in conto le disposizioni legislative sopraindicate, verrà comunque conformato lo statuto societario alla prima occasione utile. Le medesime considerazioni risultano riportate nei piani oggetto del presente esame.

9.5.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato questa Sezione ritiene parzialmente superato il rilievo mosso al punto 8.3 della precedente deliberazione, invitando a modificare lo statuto societario senza attendere la prima occasione utile.

9.6 *Compensi agli amministratori*

Con riferimento ai compensi agli amministratori e ai correlati limiti quantitativi previsti dal T.U.S.P., si rimanda all'analisi svolta ai punti 6.11, 6.11.1 e 6.11.2.

Quanto all'entità dei compensi si rappresenta quanto segue:

- da bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa, dalla tabella⁵² “compensi cariche sociali” alla categoria “Consiglio di Amministrazione compresa contribuzione” si evince un ammontare pari a € 110.494,00;
- dal bilancio di esercizio 2020 – nota integrativa, si evince⁵² che “compensi compreso contribuzione” in ordine ad amministratori è pari ad € 39.520,00;
- dal bilancio di esercizio 2021 – nota integrativa, si evince⁵³ che “compensi” in ordine ad amministratori è pari ad € 39.520,00.

Nei piani di ricognizione ordinaria l’Ente indica i medesimi importi per le annualità 2020 e 2021.

9.7 Controllo analogo congiunto “a cascata”

Non si ravvisano mutamenti rispetto a quanto rappresentato con del. n. 131/2021/VSGO

9.8 La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale

L’art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l’opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell’attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha esaminato le relazioni di Ravenna Entrate sul governo societario relative alle annualità 2020 e 2021⁵⁴ rappresentando che la Società *de qua* è soggetta all’attività di direzione, coordinamento e controllo ai sensi dell’art. 2497-bis c.c. da parte di Ravenna Holding, che ne detiene il 100% del capitale sociale.

In ordine agli strumenti di governo societario individuati dall’art. 6, c. 3, del T.U.S.P. le relazioni ne forniscono puntuale indicazione in ordine alla loro adozione

Quanto all’adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui all’art. 6, c. 2, del T.U.S.P., le relazioni danno conto dell’adozione dei programmi *de qua*, sottolineando che le azioni intraprese e le procedure adottate in materia di prevenzione del rischio di crisi aziendale sono state concepite in una logica di “Gruppo societario” e che la capogruppo Ravenna Holding ha introdotto e sviluppato misure di rafforzamento del controllo dei rischi, in una logica di forte integrazione con il modello organizzativo esistente e di progressivo sviluppo dello stesso. Con riferimento al

⁵² Ai sensi di quanto previsto al punto 16) e 16) bis dell’art. 2427 del Codice civile, la tabella indica chiaramente l’ammontare dei compensi spettanti agli amministratori della società, al collegio sindacale ed ai revisori contabili cumulativamente per ciascuna categoria. Si ricorda che dal 28/04/2017 l’amministrazione della Società è affidata ad un amministratore unico. La remunerazione degli amministratori è ricompresa nei limiti previsti dalla normativa in vigore.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Cfr. Relazioni sul governo societario di Ravenna Entrate ex art. 6, c. 4, D.Lgs. 175/2016 al 31/12/2020 e al 31/12/2021, consultabili nel sito istituzionale alla sezione “Società trasparente”.

“modello” adottato, si rimanda alla descrizione di cui al punto 6.12. La società ha prodotto, nell’ambito delle relazioni sul governo societario, apposita relazione sul monitoraggio e la verifica del rischio di crisi aziendale al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022, dando conto dell’avvenuta misurazione del rischio di crisi aziendale utilizzando gli strumenti di valutazione indicati nel Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale elaborato ai sensi dell’art. 6, c. 2 del T.U.S.P. e concludendo nel senso di ritenere, in base alle informazioni disponibili, che sia perdurante una situazione di equilibrio gestionale, malgrado gli effetti prodotti dall’emergenza sanitaria e che il rischio di crisi aziendale relativo alla società sia da escludere. Con riferimento specifico ai rischi di natura finanziaria, la società ritiene che la presenza della società capogruppo Ravenna Holding possa far ritenere tale rischio molto limitato, in quanto i rapporti finanziari sono gestiti prevalentemente con essa attraverso il cash pooling, improntato all’ottimale gestione delle disponibilità finanziarie del gruppo societario e rappresenta che sono attivi strumenti destinati al monitoraggio costante e alla prevenzione, coordinati a livello di gruppo.

9.9 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.

Come evidenziato per la Società ASER S.r.l., il Comune di Ravenna assegna alla società Ravenna Entrate obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. nel DUP 2019-2021 e correlati risultati. Nei medesimi documenti di programmazione vengono fissati, altresì, obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ex art. 19, c. 5 T.U.S.P.

9.10 Reclutamento del personale ex art. 19, c. 2, del T.U.S.P.

Dalle relazioni sul governo societario al 31/12/2020 e al 31/12/2021 risulta che la società ha adottato il “Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento del personale” ai sensi dell’art. 19, c.2, T.U.S.P. La suddetta disciplina detta norme in via di autolimitazione nel rispetto dei principi di cui all’art. 35, c.3, del D.Lgs. n. 165/2002. Il Regolamento è pubblicato sul sito istituzionale della società, ai sensi dell’art. 19, c. 3, T.U.S.P.

9.11 Contenimento dei costi di funzionamento

Questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, ha rilevato, in merito al già richiamato c. 2 dell’art. 20 del T.U.S.P., che l’Ente indica che “non si rileva la ‘necessità di contenimento dei costi funzionamento’ (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale” e ha evidenziato che l’Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale.

9.11.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 8.10 della del. n. 131/2021*

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 dando conto degli utili prodotti in ogni annualità dal 2016 al 2020, degli obiettivi e degli indicatori adottati per garantire una politica di controllo dei costi. Inoltre, l'Ente dà conto dei dati relativi ai suddetti indicatori evidenziando il pieno rispetto dei relativi valori soglia. Le medesime considerazioni sono riportate nel piano di ricognizione ordinaria 2021 (situazione al 31 dicembre 2020). Nel piano di ricognizione ordinaria 2022 (situazione al 31/12/2021) risultano, altresì, riportate le medesime considerazioni, aggiornate con i dati relativi all'annualità 2021.

9.11.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 8.10 della del. n. 131/2021/VSGO, raccomandando all'Ente di esplicitare anche nei prossimi piani di ricognizione ordinaria le medesime informazioni.

10 RAVENNA FARMACIE S.r.l.

10.1 Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di Ravenna Farmacie rispetto alle precedenti annualità. Si conferma, pertanto, che il Comune di Ravenna detiene nella società Ravenna Farmacie S.p.A. in via diretta una quota pari allo 0,89% ed in via indiretta, per il tramite di Ravenna Holding che ne detiene il 92,47%, una quota pari al 71,28%. La società è interamente a capitale pubblico e gli altri soci, come da apposita visura camerale, sono: Comune di Fusignano con una quota dell'1,77%, Comune di Alfonsine con una quota del 2,48 e Comune di Cotignola con una quota del 2,39%. L'Ente dichiara che la società è a totale partecipazione pubblica ed ascrivibile al modello "in house".

10.2 *L'attività svolta*

Anche nei piani di ricognizione ordinaria 2020 e 2021, come nei precedenti, il Comune di Ravenna indica, quale attività svolta dalla società in disamina, la "gestione del servizio farmaceutico per i Comuni soci e attività di commercio al dettaglio e all'ingrosso ad esso connesso" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. d)" (c.d. vincolo di attività). L'Ente indica che la società esercita la propria attività attraverso n. 16 farmacie nei Comuni di Ravenna, Cervia, Alfonsine, Fusignano e Cotignola.

Per il resto, si confermano le considerazioni⁵⁵ di cui alla del. n. 131/2021/VSGO in merito alla partecipazione di enti locali in società di capitali che gestiscono farmacie Comunali, avendo l'Ente confermato le medesime considerazioni anche nei piani oggetto del presente esame.

10.3 Rispetto dell'art. 16 c.3 T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO

10.4 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

10.5 Organo di amministrazione

⁵⁵ Cfr Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, delib. N. 131/2021/VSGO pag. 69-70-71: per quanto concerne l'attività svolta dalla società *de qua*, nei Piani di ricognizione l'Ente, riportando pronunce della giustizia amministrativa e contabile, indica che "appare pacifica la possibilità da parte dei Comuni di gestire i servizi "prelazionati" con società "in house", in quanto pienamente rispettosa del vincolo di concentrazione tra titolarità e gestione del servizio (Corte dei conti Sez. contr. Campania n. 330/2016). Ravenna Farmacie S.r.l., in quanto società "in house" degli enti locali, è la "forma" aggiornata e tipizzata che consente "all'Ente locale un diretto e concomitante controllo sulla gestione" prelazionata garantendo il "principio di non separabilità della titolarità dalla gestione". L'Ente indica inoltre che la società "svolge un'attività integrata di esercizio e gestione di farmacie comunali e commercio al dettaglio e all'ingrosso, mediante gestione di un magazzino, di medicinali e prodotti affini. L'attività di distribuzione all'ingrosso di medicinali è da considerarsi come strettamente strumentale a quella di gestione delle farmacie comunali, partecipando alle medesime finalità "sociali" connesse alla tutela dell'interesse primario alla Tutela della salute" riportando pronunce della giustizia amministrativa. Con del. n. 90/2018/VSGO, in premessa indicata, la Sezione in merito alla partecipazione di enti locali in società di capitali che gestiscono farmacie comunali, confermava le considerazioni espresse nella del. n. 43/2017/VSGO e prendeva atto di quanto riferito dall'Ente nel piano di ricognizione straordinaria in ordine alla stretta necessità di Ravenna farmacie per gli enti locali soci in considerazione della circostanza che una quota consistente delle farmacie gestite sono localizzate in zone "commercialmente poco attraenti" e, più in generale, che anche nella stessa città di Ravenna, ove opera la società, emergono difficoltà a coprire nuove sedi di farmacie, nonché rilevava comunque l'esigenza di un'attenta e rigorosa valutazione in ordine alla possibilità di affidare il servizio ad un soggetto privato. Nella del. n. 43/2017/VSGO, la Sezione sulla questione *de qua* concludeva ritenendo "che, a legislazione vigente, la partecipazione da parte di enti locali in società di capitali che siano titolari e/o che gestiscano farmacie comunali sia consentita sulla base della disciplina contenuta nell'art. 9 L. n. 475/1968, tutt'ora in vigore. Ciò, comunque, impone all'Ente locale di valutare, se, in relazione al contesto socioeconomico nel quale la farmacia, dallo stesso partecipata, si trova ad operare, lo svolgimento di tale attività possa essere configurato come un servizio di interesse generale ai sensi del richiamato art. 2, c. 1, lett. h), D.Lgs. n. 175/2016". L'Ente indica che "la presenza di Ravenna S.r.l., nello specifico contesto territoriale e tenuto conto del quadro normativo attuale, rappresenta scelta non solo "strettamente necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali degli enti locali," ma oggettivamente a tal fine infungibile, con attività da inquadrarsi come "servizio di interesse generale di rilevanza economica" ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. h), D.Lgs. 175/2016". In ordine a quanto rilevato dalla Sezione nella del. n. 90/2018, per quanto concerne la valutazione della possibilità di affidare a privati il servizio in questione, l'Ente nei Piani sottolinea come i Consigli comunali, competenti alla decisione da assumere ex art. 42 del T.U.E.L., si fossero già espressi al riguardo ritenendo "di interesse generale la funzione specifica svolta da Ravenna Farmacie, nel contesto territoriale di riferimento". Tale indicazione viene argomentata con informazioni in ordine alla ubicazione territoriale delle sedi e ai servizi accessori svolti, quale il servizio di prenotazione CUP, nonché indicando che il mercato è stato sollecitato con procedura diretta unicamente a soggetti privati, in attuazione della pianta organica stabilita nel 2012, e rispetto alle 15 sedi che potevano essere assegnate nel territorio provinciale di Ravenna ne sono state aperte solo 4 (di cui 1 a Faenza). La Sezione pur prendendo atto delle motivazioni da ultimo rappresentate dall'Ente rileva che sulla base della consolidata giurisprudenza (Consiglio di Stato Sez. III n. 992 del 11 febbraio 2019) "Le farmacie pubbliche [...] non risultano attratte nella sfera di applicazione delle norme concernenti i servizi pubblici locali. La disciplina delle modalità di gestione del servizio di farmacia comunale rimane, pertanto, contenuta nella normativa di settore, costituita dall'art. 9, L. n. 475 del 1968, come modificato dall'art. 10, L. n. 362 del 1991, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", e, per espresso rinvio operato dalla stessa normativa di settore, nella normativa generale sulle modalità organizzative dei servizi pubblici locali (cfr. anche, Consiglio di Stato, Sez. V, 6 ottobre 2010, n. 7336)".

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO in merito ai contenuti della previsione statutaria di cui all'art. 13 dello Statuto, non pienamente conforme al dettato di cui all'art. 11 del T.U.S.P., nella parte in cui si prevede che la motivazione della deliberazione di nomina dell'organo collegiale, in luogo di quello monocratico, "tenga conto di specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" e non anche "tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi". Al riguardo, per completezza e nonostante tale valutazione non rilevi in merito alle annualità esaminate, si prende favorevolmente atto dell'adeguamento introdotto con il nuovo Statuto della società, approvato in data 13 gennaio 2023 laddove l'art. 13 risulta integrato con "tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi".⁵⁶ Inoltre, il nuovo Consiglio di Amministrazione, composto da 5 componenti, è stato nominato nella seduta dell'Assemblea dei soci del 23 giugno 2021 per la durata di tre esercizi e quindi fino all'approvazione del bilancio di esercizio riferito all'anno 2020. In tale deliberazione viene dato conto, nella parte motivazionale, sia di specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa⁵⁷, sia di contenimento dei costi⁵⁸. La deliberazione è stata trasmessa alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 11, c. 3, ultimo periodo del T.U.S.P. con nota prot. n. 1437 del 9/08/2021 e acquisita agli atti di quest'ufficio con prot. n. 8107 in pari data.

10.6 *Compensi agli amministratori*

Con riferimento ai compensi agli amministratori e ai correlati limiti quantitativi previsti dal T.U.S.P., si rimanda all'analisi svolta ai punti 6.11, 6.11.1 e 6.11.2.

Quanto all'entità dei compensi si rappresenta quanto segue:

- da bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa, alla voce "indennità al Consiglio di Amministrazione, si evince un ammontare pari a € 45.644,00;
- dal bilancio di esercizio 2020 – nota integrativa, si evince che "compensi compreso contribuzione" è pari a € 34.858,00;
- dal bilancio di esercizio 2021 – nota integrativa, si evince che "compensi" in ordine ad amministratori è pari a € 34.803,00.

Nei piani di ricognizione ordinaria l'Ente indica i medesimi importi per le annualità 2020 e 2021.

10.7 *Controllo analogo congiunto "a cascata"*

⁵⁶ Cfr. Art. 13, c. 1, dello Statuto della Società Ravenna Farmacie - titolo IV – organo amministrativo, rappresentanza sociale, organo di controllo art. 13) amministrazione della società – diritti particolari dei soci 1. La Società è amministrata da un Amministratore Unico. L'Assemblea, con deliberazione motivata, con riferimento in particolare a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può alternativamente disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri.

⁵⁷ Complessità organizzativa, garanzie di competenze e professionalità diversificate, possibilità di garantire una adeguata rappresentanza di territori.

⁵⁸ Il compenso da attribuire all'AU, anche in ragione della concentrazione di poteri e responsabilità, sarebbe perlomeno pari a tale somma.

10.7.1 Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO rispetto alla descrizione del controllo a cui la società è soggetta. Con la precedente deliberazione, questa Sezione aveva tuttavia rilevato che, come da sito internet dell'ANAC, la società non risulta iscritta nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *"in house"* e ha invitato l'Ente ad illustrarne le ragioni nel prossimo piano di ricognizione.

10.7.2 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 9.3.1 della del. n. 131/2021*

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 rimandando a quanto esposto nell'All. "H" e relativi documenti correlati, dove si rappresenta quanto segue:

- gli affidamenti *"in house"* risalgono a molti anni prima dell'adozione del registro ex art. 192 del Codice degli appalti e quindi si ritiene che non debba essere presentata istanza ad Anac in quanto tale disposizione è riferita ai nuovi affidamenti effettuati a partire dalla data in cui scatta l'obbligo di iscrizione (l'art. 192 ultima parte citato prevede che *"La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'Ente strumentale."*);
- l'interpretazione appare pacifica e sostenuta fin dall'inizio dalle stesse associazioni di categoria, non rivenendosi del resto una posizione in contrario della stessa Anac. Al riguardo, l'Ente cita per tutte la circolare Utilitaria 00906/GL del 5.10.2017 al paragrafo *"9. Entrata in vigore"*⁵⁹.

10.7.3 *Osservazioni della Sezione*

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso con la precedente deliberazione.

Per completezza, pur non rilevando in relazione alla presente analisi relativa ai piani di

⁵⁹ Cfr. Art. 9 circolare Utilitalia 00906/GL: 9. ENTRATA IN VIGORE. L'aggiornamento delle linee guida sposta in avanti il termine precedentemente identificato per la completa attivazione del nuovo sistema (27 giugno u.s.). Conformemente a quanto già sancito dal Presidente Cantone del 5 luglio scorso, ANAC dispone che è solo a partire dal 30 ottobre 2017 che scatterà l'obbligo di iscrizione per i soggetti intenzionati ad affidare nuovi servizi *"in house"*. L'Anac non ha invece inciso sugli elementi invocati a sostegno della posizione assunta nella Circolare Utilitalia prot. n. 689/GL più volte menzionata - che rimane pertanto attuale - per la quale le richieste di iscrizione all'elenco dei soggetti che operano mediante affidamenti *"in house"* non dovranno essere inoltrate per gli affidamenti assentiti in data anteriore al termine suindicato. Tale interpretazione risulta rispettosa dei principi nazionali e comunitari di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, nonché del principio generale del *tempus regit actum*. Trova, inoltre, ulteriore conferma in quanto riportato al punto 9.3. *"fino alla data di cui al punto 9.2., ovvero al 30 ottobre 2017, i soggetti di cui al punto 3 possono continuare ad effettuare affidamenti "in house", sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle disposizioni cui all'art. 5 e 192 del Codice dei Contratti Pubblici"*

ricognizione al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021, si segnala che dal 1° luglio 2023 l'elenco delle società "in house" gestito dall' Anac non è più operativo a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici - D.Lgs. n. 36/2023.

10.8 Situazione finanziaria

10.8.1 Per quanto riguarda la situazione finanziaria si segnala che al 31 dicembre 2020 la Società evidenzia un indebitamento complessivo nei confronti del sistema bancario di € 249.127,00, in diminuzione rispetto al 2019 (€ 313.659,00) ed un saldo attivo di € 2.208. 592,00 derivante dal contratto di "cash pooling" con Ravenna Holding. Questi dati dimostrano che la Società, grazie alla grande attenzione verso questo settore strategico, è riuscita a finanziare gli investimenti sopra descritti senza ricorrere a nuovo indebitamento e migliorando la propria situazione finanziaria.

Al 31/12/2021 la Società evidenzia un indebitamento complessivo di € 184.276 nei confronti del sistema bancario (contro il saldo al 31/12/2020 di € 249.127) ed un saldo attivo di € 3.728.268 derivante dal contratto di cash pooling con Ravenna Holding. Il saldo della gestione finanziaria è positivo. L'incidenza degli oneri finanziari sul valore della produzione è dello 0,0005%, l'incidenza sull'EBIT è dello 0,04%.

Questa Sezione, con del. n. 131/2021/VSGO, aveva invitato l'Ente a riferire in merito all'esistenza di un indebitamento pur a fronte di un saldo attivo di quasi cinque volte il valore del debito rilevando che non è di immediata comprensibilità la *ratio* dell'indebitamento laddove ricorrano in bilancio poste attive nei confronti della controllante che, come nella specie, superano il valore residuo del debito.

10.8.2 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 9.9.2 della del. n. 131/2021

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 rappresentando quanto segue:

- l'indebitamento è stato acceso nel 2009, per finanziarie l'acquisto dell'immobile che ospita una farmacia comunale;
- i flussi finanziari a servizio di detto debito non sono rilevanti e negli anni non è stata valutata per Ravenna Farmacie la possibilità di dismissione anticipata del finanziamento, vista l'irrilevanza dei flussi di cassa periodici per il rimborso delle rate di mutuo in rapporto al complessivo ammontare dell'indebitamento delle società e dei flussi finanziari in uscita per i medesimi periodi, anche per irrilevanza degli interessi passivi addebitati. Le disponibilità di Cash Pooling sono state utilizzate, infatti, anche da Ravenna Farmacie, come fonte di finanziamento per operazioni di investimento in attività immobilizzate, senza pertanto la necessità di ricorrere a finanziamenti a medio lungo- termine (per la risposta completa, l'Ente fa riferimento anche alla nota di cui al punto relativo al Cash pooling).

10.8.2 Osservazioni della Sezione

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, si rinvia alle conclusioni di cui al punto 11 (Cash Pooling).

10.9 La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha esaminato le relazioni di Ravenna Farmacie sul governo societario relative alle annualità 2020 e 2021⁶⁰ laddove si rappresenta che la Società *de qua* è soggetta all'attività di direzione, coordinamento e controllo ai sensi dell'art. 2497-bis c.c. da parte di Ravenna Holding, che ne detiene il 92,47% del capitale sociale.

In tema di integrazione degli strumenti di governo societario previsto dal c. 3 dell'art. 6 del T.U.S.P., è opportuno sottolineare come la società abbia già provveduto all'adozione di un Modello di organizzazione e gestione del rischio ex D.Lgs. 231/2001, integrandolo ai fini della attuazione delle norme in materia di Anticorruzione (L. 190/2012) e trasparenza (D.Lgs. 33/2013) e in conformità alle disposizioni ANAC. La società ha inoltre provveduto all'approvazione/aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), che formano parte integrante del "Modello 231".

Quanto all'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui all'art. 6, c. 2, del T.U.S.P., le relazioni danno conto dell'adozione dei programmi *de qua*, sottolineando che le azioni intraprese e le procedure adottate in materia di prevenzione del rischio di crisi aziendale, sono state concepite in una logica di "Gruppo societario" e che la capogruppo Ravenna Holding ha introdotto e sviluppato misure di rafforzamento del controllo dei rischi, in una logica di forte integrazione con il modello organizzativo esistente e di progressivo sviluppo dello stesso. Con riferimento al "modello" adottato, si rimanda alla descrizione di cui al punto 6.12. La società ha prodotto, nell'ambito delle relazioni sul governo societario, apposita relazione sul monitoraggio e la verifica del rischio di crisi aziendale al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022, dando conto dell'avvenuta misurazione del rischio di crisi aziendale utilizzando gli strumenti di valutazione indicati nel Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale elaborato ai sensi dell'art. 6, c. 2 del T.U.S.P. e concludendo nel senso di ritenere, in base alle informazioni disponibili, che sia perdurante una situazione di

⁶⁰ Cfr. Relazioni sul governo societario di Ravenna Farmacie ex art. 6, c. 4, D.Lgs. 175/2016 al 31/12/2020 e al 31/12/2021, consultabili nel sito istituzionale alla sezione "Società trasparente".

equilibrio gestionale, credibile l'obiettivo di un pieno equilibrio economico al termine dell'esercizio e, in ogni caso, da escludere il rischio di crisi aziendale relativo alla Società. Con riferimento specifico ai rischi di natura finanziaria, la società ritiene che la presenza della società capogruppo Ravenna Holding possa far ritenere tale rischio molto limitato, in quanto i rapporti finanziari sono gestiti prevalentemente con essa attraverso il cash pooling, improntato all'ottimale gestione delle disponibilità finanziarie del gruppo societario e rappresenta che sono attivi strumenti destinati al monitoraggio costante e alla prevenzione, coordinati a livello di gruppo.

10.10 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.

Come evidenziato per le precedenti società, il Comune di Ravenna assegna alla società Ravenna Farmacie obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. nel DUP 2019-2021 e correlati risultati. Nei medesimi documenti di programmazione vengono fissati, altresì, obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ex art. 19, c. 5, T.U.S.P.

10.11 Reclutamento del personale ex art. 19, c. 2, del T.U.S.P.

Dalle relazioni sul governo societario al 31/12/2020 e al 31/12/2021 risulta che la società ha adottato il "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione e licenziamento del personale" ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016 e che la suddetta disciplina detta norme in via di autolimitazione nel rispetto di principi di cui all'art. 35, c. 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Il Regolamento è pubblicato sul sito istituzionale della Società, ai sensi dell'art. 19, c. 3, del D.Lgs. n. 175/2016.

10.12 Contenimento dei costi di funzionamento

Questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, ha rilevato, in merito al già richiamato c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., che l'Ente indica che "non si rileva la 'necessità di contenimento dei costi funzionamento' (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale" e ha evidenziato che l'Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale.

10.12.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 9.9.1 della del. n. 131/2021

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 dando conto degli utili prodotti in ogni annualità dal 2016 al 2020, degli obiettivi e degli indicatori adottati per garantire una politica di controllo dei costi. Inoltre, l'Ente dà conto dei dati relativi ai suddetti indicatori evidenziando il pieno rispetto dei relativi valori soglia. Le medesime considerazioni sono riportate nel piano di ricognizione

ordinaria 2021 (situazione al 31 dicembre 2020). Nel piano di ricognizione ordinaria 2022 (situazione al 31/12/2021) risultano, altresì, le medesime considerazioni, aggiornate con i dati relativi all'annualità 2021.

10.12.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 9.9.1 della del. n. 131/2021/VSGO, raccomandando all'Ente di esplicitare anche nei prossimi piani di ricognizione ordinaria le medesime informazioni.

11. CASH POOLING

Anche nei piani di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021, il Comune di Ravenna, in ordine alle società ASER S.r.l., AZIMUT S.p.A., Ravenna Entrata S.p.A. e Ravenna Farmacie S.r.l., nella parte dedicata alle motivazioni al mantenimento della partecipazione, indica, in riferimento alla sostenibilità finanziaria, che ritiene il rischio finanziario assai remoto essendo i rapporti finanziari gestiti attraverso il "cash pooling", improntato "all'ottimale gestione delle disponibilità finanziarie del gruppo societario" e che "nell'insieme la gestione del Cash Pooling consente di evitare possibili squilibri finanziari riconducibili alle singole realtà aziendali facenti parte del gruppo, attraverso una gestione unitaria della situazione finanziaria del medesimo gruppo in capo alla controllante Ravenna Holding S.p.A. Al riguardo, con del. n. 131/2021/VSGO, questa Sezione ha rilevato come la modalità cash pooling andrebbe rappresentata con maggiore dettaglio, al fine di evidenziare più approfonditamente i vantaggi per tutte le società controllate del gruppo che, in base al precedente punto 10.1, hanno fatto ricorso al sistema bancario (es.: società Ravenna Farmacie) e ha chiesto che l'Ente, in vista dell'analisi del prossimo piano di ricognizione, riferisca con apposita nota.

11.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate ai punto 9.9.2, 10.1, 10.2 e 10.3 della del. n. 131/2021

Al riguardo, l'Ente ha riferito con la già citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, rimandando all'All. "I" in cui si rappresenta, tra l'altro, quanto segue:

- il Cash pooling è una tecnica di gestione della tesoreria che consiste nel riunire in un'unica posizione i saldi creditori e debitori dei conti correnti bancari relativi alle società del gruppo che hanno sottoscritto l'accordo, creando un pool di conti correnti. Le considerazioni alla base di tale tecnica risiedono nel fatto che il tasso di interesse applicato dalla banca sui conti correnti che presentano un saldo a debito dell'azienda è sostanzialmente più elevato rispetto al tasso applicato sui conti correnti che presentano un saldo a credito. La gestione del Cash Pooling permette infatti di compensare i saldi attivi e passivi di conto corrente, realizzando un risparmio di

interessi passivi e ottenendo il risultato indiretto di finanziare le società che presentano una posizione debitoria nei confronti degli istituti di credito;

- il tipo di Cash pooling adottato dal Gruppo Ravenna Holding è lo Zero Balance Cash pooling, che prevede l'effettiva movimentazione del denaro sul conto corrente principale del pool, per cui a fine giornata tutti i conti correnti del pool, ad eccezione di quello principale, presentano saldo zero, tramite una serie di bonifici automatici, a costo zero, che provvedono a fare confluire i saldi attivi sul conto corrente principale e a coprire i saldi passivi trasferendo denaro dal conto principale. I rapporti tra capogruppo e singole società, pur se rientranti in senso lato nella definizione civilistica di "conto corrente", generano un rapporto di conto corrente non bancario sul quale devono essere calcolati gli interessi a credito o a debito delle società del gruppo. Ravenna Holding, ha stipulato un accordo di "Cash pooling" che consente alle Società Controllate di beneficiare della disponibilità di un conto corrente di servizio sul quale è accordato un fido complessivo, fruibile in modo indifferenziato;
- nel gruppo Ravenna Holding il Cash Pooling è stato impostato all'ottimale gestione delle disponibilità finanziarie del gruppo societario, allo scopo di gestire a costi più contenuti la tesoreria aziendale e i flussi di cassa nell'ambito della gestione corrente. Nell'insieme la gestione del Cash pooling consente di evitare possibili squilibri finanziari riconducibili alle singole realtà aziendali, attraverso una gestione unitaria della liquidità;
- tra i vantaggi del meccanismo si elencano una migliore gestione dei flussi finanziari a livello di gruppo, mediante l'allocazione delle risorse finanziarie delle società con disponibilità in favore delle altre "consorelle", che ha consentito di annullare le diseconomie connesse alla contestuale presenza di saldi attivi e passivi in capo alle società; la verifica costante delle disponibilità finanziarie attraverso il cash pooling, porta ad una visione d'insieme della situazione finanziaria e consente di realizzare un monitoraggio puntuale dell'effettivo fabbisogno finanziario del gruppo, attivando una gestione proattiva dello stesso;
- è bene fare una distinzione tra gestione corrente e gestione degli investimenti. Nella gestione corrente le fonti di finanziamento fanno riferimento all'indebitamento a breve termine, nella gestione investimenti le fonti di finanziamento fanno riferimento al capitale proprio o all'indebitamento a medio/lungo termine. Nel gruppo Ravenna Holding, la gestione degli investimenti è sempre stata considerata "separatamente" dalla gestione della tesoreria (e quindi del Cash Pooling), seppur strettamente collegata alle dinamiche finanziarie della stessa, in quanto per accertare la comparabilità dei finanziamenti a medio/lungo termine bisogna aver riguardo anche di altri fattori che possono influenzarne le condizioni, come l'ammontare del finanziamento stesso, la durata, il titolo, la natura e l'oggetto del negozio, ecc. Le disponibilità finanziarie

derivanti dal Cash Pooling, nel gruppo Ravenna Holding, devono essere considerate, prioritariamente, ai fini di soddisfare il fabbisogno finanziario di breve termine legato alla gestione corrente, ossia ai flussi di cassa derivanti dalla gestione dei flussi reddituali (ricavi e costi della gestione). Solo dopo una attenta valutazione da parte della società capogruppo, che tiene conto di tutti i fattori sopra indicati, può essere possibile utilizzare le disponibilità di Cash Pooling come fonte di finanziamento per gli investimenti a medio/lungo termine, ossia per soddisfare le operazioni di investimento in attività immobilizzate;

- ulteriore importante vantaggio che deriva dalla gestione efficiente della tesoreria è da indentificare nel rapporto banca-impresa per ottenere quegli effetti positivi necessari a mantenere alto il rating del gruppo;⁶¹
- per la corretta gestione finanziaria all'interno del gruppo, è necessario considerare che sono presenti imprese con diverse aree di business che si contraddistinguono per una propria durata dei cicli monetari (entrate e uscite di cassa) e per una diversa attitudine a generare o assorbire liquidità;
- **con riferimento a Ravenna Farmacie**, la gestione dei flussi di cassa derivanti dall'attività commerciale è molto importante ed è una delle leve delle politiche commerciali più delicate da manovrare. Le variabili che concorrono all'andamento dei flussi commerciali rivestono un ruolo fondamentale nella gestione del capitale circolante e dell'equilibrio economico e finanziario dell'azienda, diventando elemento cruciale ai fini della creazione di valore. Il processo di generazione dei flussi commerciali necessita, di indirizzi di politica del credito, capaci di orientare l'azione di vendita verso obiettivi di efficacia ed efficienza del ciclo degli incassi, per bilanciare le esigenze di mercato con i fabbisogni finanziari correlati alle dilazioni di pagamento. I crediti commerciali ammontano annualmente a oltre € 12 milioni e i debiti commerciali a circa € 15 milioni.
- per tutte le società del gruppo il cash pooling permette di ottenere importanti vantaggi legati al risparmio di costi e sulle spese di gestione di tenuta conto e condizioni bancarie molto favorevoli;
- si evidenzia che fin dal 2012, anno in cui ha avuto culmine lo straordinario percorso di razionalizzazione della partecipazioni pubbliche del Gruppo Ravenna Holding, per tutte le società controllate è stata sempre prevista, e successivamente attuata, la possibilità di finanziare gli investimenti con cash flow generato dalla gestione corrente e si può infatti notare dai bilanci delle singole società controllate che non è aumentato l'indebitamento verso banche a medio/lungo termine, oltre al fatto che nessuna delle

⁶¹ Cfr. All. "I" alla nota del Comune di Ravenna del 12/01/2022, pag. 4.

società controllate ha mai evidenziato la necessità di ricorrere a finanziamenti bancari di breve termine.

Alla luce di tutto quanto sopra indicato, l'Ente ritiene che il sistema di Cash pooling in essere nel gruppo Ravenna Holding sia importato all'efficiente gestione finanziaria per tutte le società del gruppo e che evidenzii vantaggi da ricercare in ambito finanziario, economico e strategico per tutte le società aderenti all'accordo.

11.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, questa Sezione conferma l'orientamento di cui alla propria del. n. 9/2021/VSGO in cui è stato affermato che " la gestione centralizzata della liquidità nel gruppo della holding tramite il sistema del cash pooling non è incoerente con la disciplina di razionalizzazione, poiché tale sistema consente di evitare il ricorso a finanziamenti a breve termine (più onerosi), di ottenere economie consistenti nonché di realizzare una progressiva riduzione dell'indebitamento".

Ciò premesso, la Sezione rileva, tuttavia, che l'Ente ha rappresentato dettagliatamente i vantaggi della suddetta gestione, ma non ha dato dimostrazione dell'avvenuta regolamentazione contrattuale dei rapporti fra le società: al riguardo, si richiama quanto affermato dalla Corte di Cassazione Penale, sez. V con sent. n. 34457 del 5 aprile 2018 laddove viene indicata una definizione approfondita del contratto di cash pooling nel rapporto tra le società infragruppo. In particolare, la Corte di cassazione penale afferma, tra l'altro, che "le società interessate, pertanto, devono deliberare il contenuto dell'accordo di cash pooling nei rispettivi Consigli di amministrazione, definendone in particolare l'oggetto, la durata, i limiti di indebitamento, le aliquote relative agli interessi attivi e passivi e le commissioni applicabili. Quindi, tali clausole devono essere formalizzate in un contratto di conto corrente intersocietario tra le società del gruppo e la società incaricata di gestire la tesoreria, in cui le società conferiscono mandato alla società capogruppo – individuata come pooler o pool leader – per la gestione della tesoreria del gruppo; la società capogruppo, ovvero pooler o pool leader, a sua volta, stipula un contratto con un istituto di credito, ovvero un pool account, su cui andranno a confluire tutti i movimenti che interessano le posizioni di conto corrente delle singole società" e che "ne consegue che la corretta gestione del cash pooling non possa prescindere da una puntuale regolamentazione contrattuale dei rapporti interni al gruppo, per l'esatta qualificazione giuridica degli accordi e del conseguente trattamento tributario, ai fini della determinazione del reddito d'impresa".⁶² Il medesimo orientamento è stato di recente confermato dalla stessa Corte di Cassazione penale - Sezione V con sent. n. 2086/2023.

⁶² Cfr. Corte di Cassazione Penale, sez. V, sent. n. 34457 del 5 aprile 2018.

Con nota istruttoria del 24 ottobre 2023, questa Sezione ha invitato l'Ente a dare conto delle singole deliberazioni dei Consigli di amministrazione delle varie società in merito ai contenuti del contratto di cash pooling dando dimostrazione dell'avvenuta puntuale regolamentazione contrattuale dei rapporti interni al gruppo, trasmettendo a questo ufficio la relativa documentazione.

L'Ente ha risposto con nota del 10 novembre 2023, acquisita al prot. n. 6914 in pari data, allegando la documentazione richiesta e sottolineando che Ravenna Holding trasmette alle società la documentazione pervenuta periodicamente all'Istituto di credito e che le singole società effettuano il controllo e ne danno riscontro alla stessa Ravenna Holding. Inoltre, l'Ente rappresenta che nessuna società del gruppo ha mai corrisposto alla banca interessi passivi per scoperti a breve termine, che la società di revisione verifica e riconcilia i rapporti infragruppo e che nell'ambito del programma delle verifiche sull'attività da parte degli organi di controllo, il cash pooling è stato oggetto di *audit* da parte dell'*internal audit* di gruppo. Infine, l'Ente si impegna a migliorare gli atti su un piano meramente formale, al fine di collazionare i vari elementi in uniforme modulistica evidenziando che il sistema adottato appare diametralmente opposto rispetto a quello trattato dalla sentenza citata da questa Sezione.

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente e dei documenti trasmessi, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso ai punti 9.9.2, 10.1, 10.2 e 10.3 della del. n. 131/2021/VSGO, restando in attesa di ricevere gli elementi collazionati in una modulistica più uniforme, secondo l'impegno assunto dal Comune.

12. ROMAGNA ACQUE S.p.A.

12.1 Dall'esame dei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in relazione alla compagine sociale di Romagna Acque S.p.A. rispetto alle precedenti annualità. Si conferma, pertanto che il Comune di Ravenna detiene nella società Romagna Acque – Società delle fonti S.p.A. in via indiretta, per il tramite di Ravenna Holding che ne detiene il 29,13%, una quota di partecipazione pari al 22,45%. La società è interamente a capitale pubblico. L'Ente indica che la società si configura quale società "*in house*", ai sensi dell'art. 5, c. 1, del D.Lgs. n. 50/2016 e dell'art. 16 del T.U.S.P.

12.2 L'attività svolta

Nei piani di ricognizione ordinaria il Comune di Ravenna, quale attività svolta dalla società in disamina, indica la "Gestione dei sistemi di captazione, adduzione, trattamento e distribuzione primaria e della fornitura del servizio idrico all'ingrosso negli ambiti territoriali ottimali di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini" e che essa produce beni e

servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a)" (c.d. vincolo di attività). L'Ente informa che la società "gestisce con affidamento diretto, regolato attraverso apposita convenzione da parte dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR), ai sensi dell'art 16 c. 1 del T.U.S.P. una serie di attività, rispetto alle quali non risultano mutamenti rispetto a quanto indicato nella del. n. 131/2021/VSGO.

12.3 *Rispetto dell'art. 16 c.3 T.U.S.P.*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO (condizione dell' "in house" inerente al fatturato).

In relazione ai dati specifici, dal bilancio 2020 si evince che "Nel 2020 oltre il 93% dell'attività svolta dalla Società è relativa ad attività regolamentate da ATERSIR; le restanti attività che concorrono a determinare il valore della produzione sono relative principalmente a servizi di telefonia-telecomunicazioni e vendita di energia elettrica, trattasi di attività che attraverso la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale della società consentono di determinare "economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale".

Dal bilancio 2021 si evince che "nel 2021 circa il 90% dell'attività svolta dalla Società è relativa ad attività regolamentate da ATERSIR; le restanti attività che concorrono a determinare il Valore della Produzione sono relative principalmente a servizi di telefonia-telecomunicazioni e vendita di energia elettrica, trattasi di attività che attraverso la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale della società consentono di determinare "economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale". In entrambi i documenti la società dà atto che, nel rispetto delle disposizioni del c.5, art. 6 del T.U.S.P., tiene costantemente monitorato il suddetto indicatore e che, nel rispetto dei criteri di rilevazioni individuati, lo stesso continua ad essere ampiamente superiore all'80%.

12.4 *Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

12.5 *Organo di amministrazione*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

12.6 *Compensi agli amministratori*

Con riferimento ai compensi agli amministratori e ai correlati limiti quantitativi previsti dal T.U.S.P., si rimanda all'analisi svolta ai punti 6.11, 6.11.1 e 6.11.2.

Quanto all'entità dei compensi si rappresenta quanto segue:

- dal bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa, alla voce “indennità al Consiglio di Amministrazione” si evince un ammontare pari a € 180.156,00;
- dal bilancio di esercizio 2020 – nota integrativa, alla voce “Compensi per consiglio di amministrazione” si evince un ammontare pari a € 136.306;
- dal bilancio di esercizio 2021 – nota integrativa, alla voce “Compensi per consiglio di amministrazione” si evince un ammontare pari a € 112.257.

Nei piani di ricognizione ordinaria 2020 e 2021 il Comune indica i medesimi importi.

12.7 *Controllo analogo congiunto "a cascata"*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO. Si aggiunge che nei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, l'Ente segnala che tra le attività caratterizzanti l'attività di indirizzo esercitata dagli enti locali, i soci “approvano annualmente specifici obiettivi ed indirizzi in materia di costi di funzionamento, che vengono espressamente indicati nel Conto economico di budget e di piano triennale. Tale attività, per l'esercizio in concreto del controllo analogo congiunto, si è sviluppata nel corso degli anni anche attraverso strutturati momenti di confronto tecnico e coordinamento tra i soci”.

12.8 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale.*

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha esaminato le relazioni di Romagna Acque sul governo societario relative alle annualità 2020 e 2021.

In ordine agli strumenti di governo societario individuati dall'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. le relazioni forniscono puntuale indicazione in ordine alla relativa adozione.

Quanto all'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui all'art. 6, c. 2, del T.U.S.P., le relazioni danno conto dell'adozione dei programmi *de qua*. In entrambe le relazioni sul governo societario la società evidenzia che oltre ad un patrimonio netto particolarmente alto anche i flussi di cassa prospettici proiettano posizioni finanziarie nette sempre positive e tutti i valori degli indici, nei termini di seguito esposti, evidenziano con ampi margini lo “stato di salute” della società.

12.9 *Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.*

Come evidenziato per le precedenti società, il Comune di Ravenna assegna alla società Romagna acque obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. nel DUP 2019-2021 e correlati risultati. Nei medesimi documenti di programmazione vengono fissati, altresì, obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ex art. 19, c. 5, T.U.S.P.

12.10 *Regolamenti societari e reclutamento del personale*

Nel confermare quanto esposto nella del. n. 131/2021/VSGO in merito all'avvenuta adozione, da parte della società, di un apposito modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001 e che recepisce la specifica normativa per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, si dà atto che fra i protocolli di parte speciale si riscontra anche l'All. "G" dedicato alla "Selezione, assunzione e gestione del personale. Gestione dei rimborsi spese e dei beni assegnati ad uso promiscuo ai dipendenti, conforme ai principi di cui all'art. 35, c.3 del D.Lgs. n. 165/2001". Con la precedente deliberazione, questa Sezione non ne aveva ravvisato la pubblicazione nel sito istituzionale societario.

12.10.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 11.7 della del. n. 131/2021*

Con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, l'Ente ha comunicato che gli allegati G e J sono pubblicati sul sito istituzionale della società⁶³ provvedendo, allo stesso tempo, ad inviare il relativo "screen shot".

12.10.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 11.7 della del. n. 131/2021/VSGO.

12.11 *Contenimento dei costi di funzionamento*

Questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, ha rilevato, in merito al già richiamato c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., che l'Ente indica che "non si rileva la 'necessità di contenimento dei costi funzionamento' (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale" e ha evidenziato che l'Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale.

12.11.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 11.11 della del. n. 131/2021*

Nella più volte citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 non si producono risposte dell'Ente in merito all'osservazione sopra formulata.

12.11.2 *Osservazioni della Sezione*

L'Ente, in entrambi i piani di ricognizione ordinaria dichiara che "Tra gli elementi caratterizzanti l'attività di indirizzo esercitata dagli enti locali, si segnala che i soci di Romagna Acque - Società delle Fonti - approvano annualmente specifici obiettivi ed

⁶³ Cfr. Link: <https://societatraS.p.A.rente.romagnacque.it/ammtrasparente/modello-organizzativo-231-parti-speciali/>.

indirizzi in materia di costi di funzionamento, che vengono dalla società espressamente indicati nel Conto Economico di Budget e di Piano Triennale. Tale attività, per l'esercizio in concreto del controllo analogo congiunto, si è sviluppata nel corso degli anni anche attraverso strutturati momenti di confronto tecnico e coordinamento tra i soci". La Sezione ritiene che le precedenti affermazioni, ove non supportate da esplicite risultanze contabili possano assumere il carattere della mera autoreferenzialità, poiché in difetto di tali elementi ne diviene impossibile il riscontro in violazione dei generali principi di chiarezza e trasparenza delle risultanze contabili e, pertanto, con nota istruttoria prot. 6666 del 24 ottobre 2023 l'Ente è stato inviato a fornire riscontro esplicito all'osservazione formulata con la precedente deliberazione. Il Comune di Ravenna ha risposto con la già citata nota del 10 novembre 2023 rappresentando di aver richiesto alle varie società di fornire gli elementi utili. Dato lo stretto spazio temporale per la risposta, il Comune ritiene di poter fornire gli elementi successivamente, appena perverranno e che saranno adeguatamente vagliati e collazionati in ogni caso in sede dell'imminente ricognizione delle partecipazioni 2022. Questa Sezione, con nota prot. 6960 del 15 novembre 2023 ha chiesto al Comune di completare la risposta in relazione al "contenimento dei costi di funzionamento" entro il 30 novembre. 2023.

Il Comune di Ravenna, con nota del 30 novembre 2023 ha riscontrato la richiesta, trasmettendo una specifica relazione in cui sono dettagliatamente esaminati gli aspetti del modello organizzativo (evoluzione e assetto), le efficienze gestionali e societarie, la gestione delle risorse finanziarie e gli investimenti, rappresentando analiticamente gli obiettivi, i percorsi logici di ricostruzione delle economie/efficienze rappresentate, la ricostruzione delle economie ottenute.

In particolare, l'Ente sottolinea che l'ARERA⁶⁴ ha introdotto un metodo tariffario per la determinazione della tariffa idrica che si propone di definire un aggiornamento delle regole per il riconoscimento dei costi efficienti di servizio e di investimento. Inoltre, la Società, in virtù di un affidamento "*in house*", è sottoposta al controllo analogo congiunto svolto dal Coordinamento dei soci che, tra l'altro, formula pareri e indirizzi sulle materie più rilevanti per la gestione societaria, ivi inclusi i costi di funzionamento. Nella relazione l'Ente provvede a dettagliare il comportamento della società nell'ultimo triennio in riferimento alle misure e i processi di razionalizzazione attivati in merito alla razionalizzazione e/o il contenimento dei costi di funzionamento.

Preso atto di quanto comunicato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo di cui al punto 11.11 della del. n. 131/2021/VSGO.

⁶⁴ Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente

12.12 Comune di Cattolica – proprietà pegno

Da apposita visura camerale, aggiornata in occasione del presente esame (ottobre 2023) risulta immutata la situazione rappresentata al punto 11.9.2 della del. n. 131/2021/VSGO, vale a dire che il Comune di Cattolica risulta socio con 636 azioni ordinarie e di 11.007 azioni oggetto di "proprietà pegno". Al riguardo, questa Sezione aveva rilevato che la norma statutaria non consente di costituire pegni sulle azioni ordinarie (cfr., art. 8, c. 7, dello Statuto), che 11.007 azioni ordinarie (1,5% del totale a fronte di 726.915), per un totale di € 5.684.675,22, hanno formato oggetto di pegno (a favore di un soggetto privato Berenice spv S.r.l.) da parte del Comune di Cattolica, che è uno dei soci pubblici della predetta società "in house". La Sezione rilevava altresì che tale peculiare situazione – in disparte la considerazione che non risultano in atti obiezioni da parte degli altri soci pubblici, pur essendo stato disatteso, come si è visto, il patto sociale - potrebbe incidere sulla configurazione della Romagna Acque quale società "in house", tenuto conto del disposto di cui all'art. 16, c. 1, del T.U.S.P. nonché del patto statutario, che non prevede espressamente un'ipotesi di subentro di tal genere di un privato nella società "in house".

12.12.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 11.9.2 della del. n. 131/2021

Il Comune di Ravenna, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha fatto riferimento all'All. "L", nel quale ha formulato una articolata risposta.

12.12.2 Osservazioni della Sezione

Corre l'obbligo di rappresentare che la questione riguarda le scelte compiute da parte di un altro Ente socio e non dal Comune di Ravenna. Pertanto, si prende atto degli elementi rappresentati dal Comune formulando espressa riserva di valutare la questione in occasione dell'esame del piano di razionalizzazione delle partecipazioni dell'Ente direttamente interessato. Pertanto, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 11.9.2 della del. n. 131/2021/VSGO nei confronti del Comune di Ravenna.

12.13 Costituzione società di ingegneria-Acqua ingegneria S.r.l.

Nel piano di ricognizione al 31 dicembre 2020 si legge che "Romagna Acque, vista la necessità di potenziamento della propria capacità progettuale, ha acquisito in data 26.02.2021 quote di partecipazione in una nuova società "in house" per i servizi di ingegneria, con altri soci pubblici del territorio: segnatamente l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale che governa il porto regionale di Ravenna e Ravenna Holding. Tale progetto ha il preciso scopo di rafforzare la capacità di Romagna Acque di accelerare la realizzazione degli investimenti già programmati, oltre a consentire l'ulteriore pianificazione e realizzazione di nuovi investimenti che si rendessero necessari per soddisfare l'aumentato fabbisogno infrastrutturale. La

partecipazione sarà quindi oggetto di valutazione nella ricognizione al 31.12.2021. La società in parola è correttamente oggetto della ricognizione del Comune riferita all'annualità successiva e, pertanto, si rimanda a quanto rappresentato ai punti 6.4.2, 6.4.3 della presente deliberazione e al successivo punto 23, dedicato all'analisi della Società Acqua Ingegneria.

12.14 *Progetto di incorporazione in Romagna Acque di tutti gli asset del ciclo idrico della Romagna non iscritti nel patrimonio del gestore del SII – stato di avanzamento del progetto.*

In merito allo stato di avanzamento del suddetto progetto, nel piano di ricognizione al 31 dicembre 2020 l'Ente riferisce che "le attività, sin qui svolte secondo il programma predisposto, prevedono l'approvazione da parte del Consiglio d'ambito di ATERSIR della proposta di motivata istanza per l'approvazione del progetto tariffario collegato, e quindi la trasmissione ad ARERA per la successiva validazione. Sono stati individuati i passaggi di natura societaria per il completamento dell'operazione con salvaguardia dell'equilibrio tra gli azionisti."

Nel piano di ricognizione al 31 dicembre 2021 l'Ente riferisce che "ARERA con del. n.569/2021 e 581/2021 ha approvato le manovre tariffarie per il periodo 2020-2023 relativa agli ambiti di Forlì-Cesena e Ravenna come predisposte da ATERSIR, tali delibere sono quindi da intendersi come accoglimento anche delle istanze in esse contenute relative al cd "progetto degli asset", progetto che vede *in primis* la "regolazione" del progetto in capo alle società patrimoniali e quindi il conferimento di tutti gli asset idrici delle società patrimoniali della Romagna[...] in Romagna Acque. A seguito di specifica richiesta da parte del Coordinamento soci, nel corso del 2021 era già stato avviato un approfondimento volto a simulare l'operazione di conferimento degli assets idrici da parte delle società patrimoniali. Le simulazioni effettuate, del tutto preliminari e basate su dati prospettici, hanno avuto ad oggetto unicamente l'aspetto patrimoniale assumendo che la valutazione del capitale di RASdF e dei rami di azienda oggetto di conferimento avvenga secondo il criterio di valutazione patrimoniale semplice. Successivamente, il Coordinamento soci ha chiesto di anticipare anche le riflessioni sulle problematiche di diritto societario sulle categorie di azioni, diritti speciali, ecc. al fine di effettuare i successivi conferimenti a Romagna Acque da parte delle società patrimoniali lasciando inalterati gli attuali equilibri territoriali della compagine societaria. L'attività è stata svolta e presentata al Coordinamento soci nell'ottobre 2021 con l'illustrazione della relazione "L'aumento del capitale con emissione di azioni con diritti patrimoniali ed amministrativi diversi dalle azioni ordinarie esistenti". Si confida in un esito positivo delle verifiche da parte di ARERA."

13 PLURIMA S.p.A.

13.1 Con riferimento ai piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, non risultano mutamenti in merito alla compagine sociale della società PLURIMA S.p.A. rispetto alle precedenti annualità: si conferma, pertanto, che la società Romagna Acque – Società delle fonti S.p.A. detiene una partecipazione pari al 32,28% nella società PLURIMA S.p.A. Il restante capitale sociale (67,72%) è detenuto dal Consorzio di bonifica per il secondo grado per il Canale emiliano romagnolo. Il Comune di Ravenna detiene nella società PLURIMA S.p.A. una partecipazione indiretta pari al 7,25% e indica che non si tratta di partecipazione di controllo.

13.2 *L'attività svolta*

Si conferma che anche nei Piani di ricognizione in esame, l'Ente indica che "La Società promuove, progetta, gestisce e realizza infrastrutture e sistemi per la derivazione, adduzione e distribuzione di acque a usi plurimi in conformità con gli indirizzi programmatori della pubblica amministrazione" e che produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (vincolo di scopo) e un servizio di interesse generale (vincolo di attività).

13.3 *Società di diritto singolare e statuto*

Si conferma quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO in merito alla definizione della Società PLURIMA come società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art. 1 c, 4 lett. a) del T.U.S.P.) riprodotta dall'Ente anche nei piani di razionalizzazione oggetto del presente esame.

Con la predetta deliberazione, inoltre, questa Sezione aveva rilevato che l'ultimo c. dell'art. 5 dello Statuto sembra presentare contraddizione rispetto al c. 1 del medesimo art. 5 secondo cui la società è a totale capitale pubblico e ha invitato l'Ente, in occasione della prossima operazione di ricognizione societaria, a fornire opportuni chiarimenti. Inoltre, in tema di società di diritto singolare, la Sezione ha ritenuto che, pur ammettendo che la società possa iscriversi al modello di "società pubblica di diritto singolare", ciò non implica l'esonero della società dagli obblighi di razionalizzazione ove questi non risultino incompatibili con la disciplina di diritto singolare; il medesimo ragionamento va esteso ai restanti obblighi dettati dal T.U.S.P. per le società a controllo pubblico segnatamente con riferimento alla mancanza di dipendenti, fattispecie per la quale la regola di cui all'art. 20, c. 2, lett. b) prevede l'adozione di un piano di razionalizzazione.

13.3.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 12.1.2 della del. n. 131/2021.*

Il Comune di Ravenna, nella citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha rappresentato quanto segue:

- la società PLURIMA S.p.A. è stata costituita in virtù di una previsione di legge (art. 13 c. 4 del D.L. "Omnibus" 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni nella L. n. 178/2002) per la gestione degli schemi idrici ad uso plurimo a prevalente scopo irriguo fra il Canale Emiliano Romagnolo (CER) – percentuale di partecipazione pari a 67,72%, che esercita la direzione e il coordinamento di questa società - e Romagna Acque S.p.A., percentuale di partecipazione pari a 32,28%. PLURIMA S.p.A. ha in gestione il diritto in via esclusiva degli schemi idrici ad uso plurimo a prevalente scopo irriguo (opere classe "a") fino al 2037, riconosciuto dal CER, quale titolare della concessione di derivazione dal fiume Po, come previsto all'art. 7.07 della Convenzione Quadro del 4/4/2003, sottoscritta con Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A. L'attività viene gestita anche mediante collaborazioni con i soci;
- al fine di ridurre i costi di funzionamento, non essendovi personale, la società ha ridotto il numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione da cinque a tre. Si è proceduto, inoltre, su indirizzo dei soci, all'azzeramento dei compensi degli amministratori;
- le ragioni che giustificano la convenienza economica della società ineriscono al fatto che è una società costituita sulla base di uno specifico disposto legislativo (art. 13, c.4, D.L. 138/2002) nello specifico legittimante la costituzione - da parte dei soggetti beneficiari dei contributi e finanziamenti pubblici di cui alla L. n. 388/2000 (tra cui il CER) – di società a partecipazione pubblica incedibile per la gestione dei finanziamenti stessi. Su tali basi Romagna Acque gode di un credito fruttifero maturato a seguito del finanziamento delle opere di adduzione, originariamente pari al valore di oltre 40 miliardi di vecchie Lire, e che sta recuperando. Il finanziamento attraverso PLURIMA delle opere realizzate, ha consentito a Romagna Acque significative economie rispetto a forme alternative di investimento (a suo tempo valutate), per soddisfare le esigenze di fornitura idrica soddisfatte mediante le opere assegnate a Plurima;
- si ritiene quindi che, per tutte le motivazioni e finalità sopra indicate, PLURIMA S.p.A. non debba né possa essere oggetto di messa in liquidazione né di aggregazione in altre società esistenti: non esiste alcuna possibilità, allo stato attuale, di impiego alternativo delle risorse, investite esclusivamente per la realizzazione di opere di adduzione idrica. Qualsiasi ipotesi di abbandono dell'attuale schema societario comporta viceversa gravissimi rischi di non recupero degli investimenti medesimi, effettuati sulla base delle richiamate previsioni normative e dei relativi atti attuativi, e di impossibilità di soddisfare le esigenze (pubbliche) di approvvigionamento idrico cui le opere sono finalizzate. Relativamente all'osservazione di questa Sezione circa l'incoerenza dell'art.5 dello Statuto, si evidenzia che l'Ente rappresenta che "il riferimento alla "prevalenza del capitale pubblico" indicata all'ultimo comma del

medesimo art. 5 deve ritenersi erronea ed in ogni caso come non apposta e che in occasione della prima modifica statutaria, si procederà alla modifica dell'errore materiale. Le medesime considerazioni risultano riprodotte anche nei piani di razionalizzazione oggetto del presente esame.

13.3.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superati i rilievi mossi al punto 12.1.2 della del. n. 131/2021/VSGO.

13.4 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

Si conferma, anche con riferimento ai presenti piani di razionalizzazione, quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO

13.5 Organo di amministrazione e compensi

Con riferimento all'organo di amministrazione, nei piani oggetto del presente esame l'Ente rappresenta che "l'attività viene gestita dagli Amministratori anche mediante collaborazioni con i Soci. Al fine di ridurre i costi di funzionamento, non essendovi personale, la società ha ridotto il numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione da cinque a tre. Si è proceduto, inoltre, su indirizzo dei Soci, all'azzeramento dei compensi degli Amministratori: infatti, con il rinnovo del Consiglio di Amministrazione avvenuto in data 25 maggio 2020, ai componenti non è stato riconosciuto alcun compenso, ma unicamente il rimborso delle spese sostenute per ragioni d'ufficio".

Con la del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione aveva osservato che la previsione statutaria (art. 17 dello Statuto) non indica che la motivazione della deliberazione di nomina del collegio in luogo dell'amministratore unico deve essere "con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi" e che, con riferimento all'ammontare dei compensi corrisposti agli amministratori della Società, ai fini della verifica del rispetto della riduzione dei compensi agli amministratori ex art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012 non è riscontrabile nel sito istituzionale della società il bilancio di esercizio 2013.

13.5.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione al punto 12.1.2 della del. n. 131/2021.

Con riferimento alla disposizione statutaria l'Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, rappresenta che "fermo restando che le delibere di Assemblea in concreto dovranno essere in ogni caso in tal senso motivate, si procederà ad adeguamento in sede della prima modifica statutaria utile".

Quanto all'ammontare dei compensi, l'Ente comunica, come già rappresentato nei punti precedenti, che con il rinnovo del Consiglio di Amministrazione avvenuto in data 25 maggio 2020, ai componenti non è stato riconosciuto alcun compenso, ma

unicamente il rimborso delle spese sostenute per ragioni d'ufficio. Le medesime considerazioni sono riportate nei piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame e nella voce dell'apposita tabella "compensi agli amministratori" viene indicata la cifra 0. Dai bilanci 2020 e 2021 si evince che "non sono stati corrisposti compensi agli amministratori nel corso dell'esercizio".⁶⁵ Per completezza, sebbene la circostanza non riguardi le annualità oggetto del presente esame, si rappresenta che la del. 23 maggio 2023 dell'Assemblea dei soci di nomina del nuovo Consiglio di Amministrazione per il triennio 2023-2025 è stata inviata a questa Sezione ai sensi dell'art. 11, c. 3, T.U.S.P., in data 6 giugno 2023.

13.5.2 Osservazioni della Sezione

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente la Sezione ritiene superati i rilievi mossi al punto 12.3 della del. n. 131/2021/VSGO, raccomandando di apportare la modifica statutaria indicata in tempi brevi e di darne conto nei prossimi piani di ricognizione ordinaria.

13.6 Regolamenti societari e programmi di valutazione del rischio aziendale

Dalla nota informativa allegata al bilancio di esercizio 2021⁶⁶ si evince che nel 2019 la società si è dotata di un "Regolamento per prevenire la crisi d'impresa ex D.Lgs. n. 14/2019, cd "Codice delle crisi d'impresa" e che il Regolamento, oltre a evidenziare come l'assetto organizzativo è organizzato per presidiare e garantire la verifica "della continuità aziendale", in attuazione di quanto previsto dal suddetto contesto normativo prevede uno specifico sistema di allerta finalizzato a: verificare l'esistenza di un patrimonio attivo dell'impresa (ex art. 2086 cc novellato), monitorare i flussi di cassa prospettici e il peso dei debiti (ex art. 2086 cc novellato), monitorare degli indici di valutazione della crisi: set di indicatori da individuarsi a cura dei dottori commercialisti (ex art.13 Codice della Crisi d'impresa). Dal monitoraggio sul bilancio di esercizio 2021 si evincono valori positivi di patrimonio netto dei bilanci degli ultimi 3 anni; che la società riesce nell'orizzonte temporale considerato (superiore a una previsione di 6 mesi) a far fronte a tutti i propri impegni finanziari e mantiene una ampia disponibilità sui c/c bancari (valore medio annuo superiore a € 400.000); che dal monitoraggio degli indici individuati dai dottori commercialisti per alcuni indici si rilevano valori peggiorativi rispetto a quanto indicato singolarmente dagli standard definiti in bozza, ma che tuttavia tali dati vanno contestualizzati, come chiaramente indicato dagli stessi Dottori Commercialisti, nella specificità della società e non costituiscono in alcun modo un segnale di crisi di impresa.

⁶⁵ Cfr. Bilanci al 31/12/2020 e al 31/12/2020 reperiti dal sito istituzionale della Società

⁶⁶ Cfr. Nota informativa allegata al bilancio di esercizio 2021, dal sito istituzionale della società.

In particolare, la società dichiara di ritenere che "l'attività di prevenzione della crisi di impresa ai fini del D.Lgs. n. 14/2019 nei termini sopra rappresentati possa ritenersi esaustiva anche ai fini di quanto richiesto dall'art.6 del D.Lgs. 175/2016 relativamente alla misurazione e gestione del rischio di crisi aziendale anche tenuto conto del fatto che PLURIMA non soggiace in forza di legge al D.Lgs. 175".

14 Porto intermodale Ravenna (SAPIR) S.p.A.

14.1 Dal piano 2021 non risultano mutamenti in merito alle partecipazioni detenute dal Comune in SAPIR S.p.A. rispetto all'anno precedente, risultando una partecipazione diretta pari allo 0,0004% ed una in via indiretta, per il tramite di Ravenna Holding che ne detiene il 29,16%, una quota di partecipazione pari al 22,48%. Dal piano 2022 risulta invariata la partecipazione diretta mentre quella in via indiretta passa dal 22,48% al 22,58% poiché la quota detenuta da Ravenna Holding risulta aumentata al 29,29%. Si conferma che la società è a capitale pubblico maggioritario e che l'Ente indica che la stessa non risulta "a controllo pubblico".

14.2 L'attività svolta

Dai piani oggetto del presente esame non risultano mutamenti in ordine all'attività svolta rispetto alle annualità precedenti: si conferma, pertanto, che l'Ente indica, quale attività svolta dalla società in disamina, "Attività di servizi portuali e gestione degli 'asset' per lo sviluppo del Porto di Ravenna (realizzazione, gestione e concessione in godimento di fabbricati, banchine e piazzali inerenti l'attività di impresa portuale e di movimentazione di merci in genere)" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a)" (c.d. vincolo di attività).

14.3 Controllo pubblico e obiettivi assegnati nel DUP

Si rimanda all'analisi svolta al punto 5 della presente deliberazione.

14.4 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO. L'Ente conferma, sulla base delle medesime motivazioni esposte nei precedenti piani di ricognizione, che non ravvisa il riscontro di alcuna delle condizioni di cui all'art. 20 c. 2 T.U.S.P. e pertanto non indica azioni da intraprendere, con la conseguenza del mantenimento della partecipazione nella società.

14.5 Organo di amministrazione e compensi

Si conferma quanto rappresentato nella del. n. 131/2021/VSGO con riferimento alla composizione dell'organo e in merito alla qualificazione della società come a controllo pubblico a cui deve necessariamente conseguire una riconsiderazione del numero dei componenti dell'organo di amministrazione.

Quanto all'ammontare dei compensi corrisposti agli amministratori, dal piano 2021 risulta un ammontare complessivo dei compensi relativi all'anno 2020 di € 292.363 e dal piano 2022 risulta un ammontare complessivo dei compensi relativi all'anno 2021 di € 290.362.

Ciò premesso, si rimanda all'analisi svolta al punto 5 della presente deliberazione e, confermando la qualificazione della società come a controllo pubblico, l'Ente dovrà procedere ad intraprendere le necessarie iniziative volte a riconsiderare il numero dei componenti dell'organo di amministrazione e a rispettare le norme del T.U.S.P. relative ai limiti dei compensi per gli amministratori richiamando quanto già osservato al punto n. 6.11.2 della presente deliberazione.

14.6 Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e costituzione Società Acqua Ingegneria S.r.l.

Si conferma quanto rappresentato con la del. n. 131/2021/VSGO con riferimento al DUP 2019-2021. Inoltre, nel piano 2021 l'Ente precisa che il Regolamento del Comune di Ravenna sui controlli interni prevede che si possano assegnare obiettivi non solo alle società controllate, ma anche alle società partecipate in misura superiore al 20%. Dal 2017 al 2019 nei DUP sono stati assegnati obiettivi anche a SAPIR al fine di realizzare l'obiettivo strategico individuato nell'ambito del Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016, ma non sono stati fissati specifici e dettagliati obiettivi gestionali (dato che viene ritenuta partecipazione pubblica non di controllo pubblico).

L'obiettivo strategico individuato per SAPIR nel piano di cui all'art. 24 T.U.S.P. riguardava un "progetto di attuazione di percorsi operativi finalizzati alla separazione tra gestione degli asset patrimoniali e gestione operativa, al fine anche di salvaguardare l'ingente valore patrimoniale della Società" ed è stato raggiunto con la costituzione di Acqua Ingegneria S.r.l.

A tale ultimo riguardo, l'Ente rappresenta che la società SAPIR Engineering S.r.l. ha intrapreso una sua evoluzione nell'ambito di un complessivo progetto organizzativo dei partners pubblici, che ha portato alla costituzione di Acqua Ingegneria S.r.l. dal 04.01.2021, con riconfigurazione della partecipazione societaria dal 26.02.2021 (Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A. 48 %; Autorità di Sistema portuale del Mare Adriatico Centro Settentrionale 31 %; Ravenna Holding S.p.A. 21 %). SAPIR Engineering S.r.l. è definitivamente cessata nel corso del 2021 e che la società Acqua Ingegneria essendo stata costituita nel 2021, sarà oggetto della prossima ricognizione al 31/12/2021.

Nel piano 2022 non si riportano obiettivi strategici assegnati a SAPIR e si conferma la descrizione dell'evoluzione che ha portato alla costituzione di Acqua ingegneria,

coerentemente precisando che la società Acqua Ingegneria essendo stata costituita nel 2021, è oggetto della presente ricognizione al 31/12/2021.

14.7 *Contenimento dei costi di funzionamento*

Anche nei piani oggetto del presente esame l'Ente indica che non si rileva la "necessità di contenimento dei costi funzionamento" (art. 20, co. 2, lett. f) in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale. La società non è soggetta all'applicazione dell'art. 19 c. 5. In ogni caso, rinvenendo come *ratio* "di sistema" il contenimento delle spese complessive delle società a partecipazione pubblica, la società continuerà a prestare particolare attenzione ai costi fissi ed a quelli di produzione, al fine di contenerne l'impatto sul bilancio".

Con la del. n. 131/2021/VSGO la Sezione ha evidenziato come l'Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale, quest'ultimo individuato non si ravvisa in base a quale o quali elementi, anche prospettici, del bilancio o in esito a quale percorso di analisi di bilancio tenuto conto delle peculiari caratteristiche di tali società non pienamente aperte al mercato e alle logiche concorrenziali ad esso sottese.

14.7.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate dalla Sezione al punto 13.5 della del. n. 131/2021*

Nella nota di riscontro del Comune del 12 gennaio 2022 non sono state comunicati elementi specifici al riguardo.

14.7.2 *Osservazioni della Sezione*

In considerazione del mancato riscontro alla richiesta come sopra formulata con la precedente deliberazione, con nota istruttoria prot. 6666 del 24 ottobre 2023 l'Ente è stato inviato a fornire riscontro esplicito all'osservazione formulata. Il Comune di Ravenna ha risposto con la già citata nota del 10 novembre 2023 rappresentando di aver richiesto alle varie società di fornire gli elementi utili. Dato lo stretto spazio temporale per la risposta, il Comune ritiene di poter fornire gli elementi successivamente, appena perverranno e che saranno adeguatamente vagliati e collazionati in ogni caso in sede dell'imminente ricognizione delle partecipazioni 2022. Questa Sezione, con nota prot. 6960 del 15 novembre 2023 ha chiesto al Comune di completare la risposta in relazione al "contenimento dei costi di funzionamento" entro il 30 novembre 2023. Il Comune di Ravenna, con nota del 30 novembre 2023, ha risposto alle osservazioni formulate da questa Sezione trasmettendo, una specifica relazione in cui sono dettagliatamente riportate le misure di razionalizzazione e contenimento dei costi realizzate dalla Società, su svariati fattori, individuati attraverso

il piano industriale 2017-2024 quali la separazione della gestione del patrimonio immobiliare dal "core business" costituito dall'attività terminalistica portuale, l'introduzione del controllo di gestione, la valorizzazione del patrimonio, la razionalizzazione del gruppo SAPIR e il contenimento dei costi di "governance", l'adozione di un nuovo Terminal Operating System che lega il gestionale al finanziario, l'adozione del bilancio sociale, le spese del personale.

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 13.5 della del. n. 131/2021/VSGO.

15. START ROMAGNA S.p.A.

15.1 La Società START Romagna S.p.A. rappresenta per l'Ente una partecipazione indiretta detenuta per il tramite di Ravenna Holding S.p.A. La società è a capitale interamente pubblico con quote detenute direttamente da enti territoriali o da società/organismi da essi partecipati. Nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022 l'Ente informa che la partecipazione detenuta da Ravenna Holding ammonta al 24,51% del capitale e che, pertanto, partecipazione indiretta ammonta al 18,89%.

15.2 L'attività svolta

Si conferma che anche nei piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022 l'Ente, quale attività svolta dalla società in disamina, indica "gestione del servizio di trasporto pubblico locale per i bacini di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini; servizi scolastici e servizi di navigazione marittima", indicando che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo) e che produce un servizio di interesse generale (c.d. vincolo di attività).

15.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO nei piani oggetto del presente esame. Il Comune di Ravenna non ravvisa la sussistenza di alcuna di tali condizioni e pertanto non indica azioni da intraprendere con la conseguenza del mantenimento della partecipazione nella società.

15.4 Controllo pubblico

Si conferma quanto rappresentato con la del. 131/2021/VSGO, osservando che anche nei piani oggetto del presente esame l'Ente insiste ritenendo la società START Romagna a mera "partecipazione pubblica" e non "a controllo pubblico". L'Ente dichiara, altresì, che "i principali soci di START Romagna, peraltro portatori di esigenze omogenee ma distinte, ciascuno con una rappresentanza di interessi pubblici specifici anche da un punto di vista territoriale, nell'ottica di garantire una piena valorizzazione delle distinte partecipazioni pubbliche hanno quindi adottato coordinandosi tra loro i seguenti procedimenti volti a: a) procedere, in via di autolimitazione, all'adeguamento dello Statuto in coerenza ai principali profili di impronta 'pubblicistica' del T.U.S.P.,

coerentemente con la scelta di assicurare trasparenza e adeguatezza della governance, salvaguardando al contempo l'efficienza e l'economicità della gestione aziendale. Il nuovo statuto è stato adottato dall'Assemblea dei Soci in data 17 maggio 2019, con il pieno adeguamento, tra l'altro, alle disposizioni dell'art. 11 sulle modalità di governo della società, e l'introduzione di alcuni strumenti quali, tra gli altri, quelli in tema di valutazione del rischio di crisi aziendale (articoli 6 e 14). b) perfezionare, tra i principali soci di START, unitamente alle modifiche statutarie sopra indicate uno specifico 'accordo di consultazione' volto a favorire il confronto preventivo, non vincolante, tra i soci, in relazione alle decisioni più importanti da assumere in seno all'assemblea della società, confermando modalità strutturate di confronto e collaborazione nel rispetto delle autonome posizioni".

Questa Sezione aveva richiamato quanto già affermato con la del. n. 90/2018/VSGO, dove si rilevava come l'ipotesi del controllo potesse ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferivano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitino tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato.

15.4.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al p. 16 della del. n. 131/2021

L'Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 ha richiamato la nota generale sul controllo pubblico, All. "M" i cui contenuti sono già stati illustrati al punto n. 5.1 della presente deliberazione.

15.4.2 Osservazioni della Sezione

Si rimanda all'analisi svolta al punto n. 5.6 della presente deliberazione sul "controllo pubblico".

15.5 Organo di amministrazione e compensi

Con riferimento alla composizione dell'organo di amministrazione, si conferma quanto rilevato con la del. n. 131/2021/VSGO e l'osservazione ivi inclusa in merito alla composizione dell'organo di amministrazione laddove la disposizione statutaria non risulta coerente con le previsioni di cui all'art. 11, c.2 e 3 del T.U.S.P. e al mancato invio alla Sezione della delibera di nomina del C.d.A. ai sensi dell'art. 11 c.3 T.U.S.P.

In relazione all'ammontare dei compensi, si rappresenta quanto segue:

- da bilancio di esercizio 2013 – nota integrativa, si evince che "ammontare dei compensi spettanti agli amministratori era pari a € 87.803,00;
- dal bilancio di esercizio 2020 si evince che "ammontare dei compensi delle anticipazioni e dei crediti concessi agli amministratori e degli impegni assunti per loro conto" è pari ad € 84.504,00;
- dal bilancio di esercizio 2021 si evince che per la medesima voce dell'anno precedente l'importo è pari ad € 83.119,00;

Nei Piani di ricognizione ordinaria l'Ente indica i medesimi importi.

15.5.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate dalla Sezione al punto 16.3 della del. n. 131/2021/VSGO.*

Nella nota di riscontro del 12 gennaio 2002, non si ravvisano risposte specifiche sul punto, tranne il generale rinvio alla nota All. "M" sul controllo pubblico.

15.5.2 *Osservazioni della Sezione*

Si rileva che l'Ente, sia nei piani di razionalizzazione oggetto della precedente delibera, sia in quelli 2021 e 2022, ha rappresentato, pur sostenendo che la società non è controllo pubblico, che in via di autolimitazione i soci hanno adeguato lo Statuto alle disposizioni dell'art. 11 T.U.S.P. sulle modalità di governo della società e che, pertanto, non risulta, in ogni caso, alcun riscontro in merito alle osservazioni formulate.

Richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione, la Sezione invita l'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico.

15.6 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale.*

A prescindere dalla qualificazione della società come a controllo pubblico, si conferma, anche con riferimento alle annualità 2020 e 2021, l'osservazione formulata con la precedente deliberazione laddove, a fronte della previsione di cui all'art. 24, c. 11 dello Statuto societario in merito all'adozione da parte dell'organo amministrativo della "relazione sul governo societario", comprensiva di specifici "programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale", non si rinviene nel sito istituzionale la predetta relazione sul governo societario.

15.6.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al p. 16.5 della del. n. 131/2021*

Nella nota di riscontro del 12 gennaio 2022 non si rinvencono comunicazioni al riguardo.

15.6.2 *Osservazioni della Sezione*

Richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione la Sezione invita l'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico e a dare conto dell'avvenuta adozione della relazione sul governo societario, comprensiva dei programmi di valutazione di rischio aziendale nel rispetto delle norme del T.U.S.P. e, in ogni caso, dello Statuto societario.

15.7 *Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L.*

Nel DUP 2019- 2021, con riferimento a START Romagna, l'Ente rappresenta che la società si è costituita nel mese di novembre 2009 dando avvio al progetto di aggregazione delle tre aziende romagnole di gestione del trasporto pubblico locale -

AVM S.p.A. di Forlì-Cesena, ATM S.p.A. di Ravenna e Tram Servizi S.p.A. di Rimini e che uno degli obiettivi strategici del progetto, tuttora fondamentale e da perseguire, è quello di realizzare economie gestionali, per innalzare il livello dei servizi offerti e per rafforzare il profilo competitivo della società, ottenendo maggior efficienza del sistema della mobilità ed esercizio del trasporto pubblico. L'Ente, inoltre, sottolinea che "per le società SAPIR S.p.A. e START Romagna S.p.A., risulti opportuno confermare, richiamandoli, gli obiettivi strategici individuati nell'ambito dei Piani di razionalizzazione delle partecipazioni di cui all'art. 24 del D.Lgs. 175/2016, ma non pertinente fissare specifici e dettagliati obiettivi gestionali".⁶⁷

15.8 *Regolamenti societari e reclutamento del personale*

Dal sito della società risultano adottati il Piano triennale per la prevenzione della corruzione ai sensi della L. 190/2012, il "Regolamento interno per l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie", il "Codice di comportamento di Start Romagna S.p.A.", il "Modello di Organizzazione, gestione e controllo", il "Regolamento di gestione della attività promozionali, liberalità e omaggi", la "Sezione prevenzione della corruzione" e il "Catalogo Reati".

Richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione la Sezione invita l'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico, adottando i provvedimenti di cui all'art. 19, c.2 T.U.S.P. nonché i programmi e regolamenti di cui all'art. 6 T.U.S.P.

15.9 *Contenimento dei costi di funzionamento*

Questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, ha rilevato, in merito al già richiamato c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., che l'Ente indica che "non si rileva la 'necessità di contenimento dei costi funzionamento' (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale" e ha evidenziato che l'Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da idonei dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento, essendo la società in grado di garantire il pieno equilibrio economico gestionale.

15.9.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al p.16.10 della del. n. 131/2021*

Nella citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 non si rinvencono comunicazioni in merito.

15.9.2 *Osservazioni della Sezione*

⁶⁷ Cfr. DUP 2019-2019 – punto 1.3. Società collegate (partecipate oltre il 20%)

In considerazione del mancato riscontro alla richiesta come sopra formulata con la precedente deliberazione, con nota istruttoria prot. 6666 del 24 ottobre 2023 l'Ente è stato inviato a fornire riscontro esplicito. Il Comune di Ravenna ha risposto con la già citata nota del 10 novembre 2023 rappresentando di aver richiesto alle varie società di fornire gli elementi utili. Dato lo stretto spazio temporale per la risposta, il Comune ritiene di poter fornire gli elementi successivamente, appena perverranno e che saranno adeguatamente vagliati e collazionati in ogni caso in sede dell'imminente ricognizione delle partecipazioni 2022. Questa Sezione, con nota prot. 6960 del 15 novembre 2023 ha chiesto al Comune di completare la risposta in relazione al "contenimento dei costi di funzionamento" entro il 30 novembre 2023. Il Comune di Ravenna, con nota del 30 novembre 2023, ha risposto alle osservazioni formulate da questa Sezione trasmettendo, una specifica relazione in cui sono dettagliatamente esaminati gli aspetti del modello organizzativo (evoluzione e assetto), gli utili realizzati, gli strumenti di controllo che fanno parte del sistema di monitoraggio adottato per mantenere sotto controllo i costi aziendali e il costo del personale sostenuto negli anni 2019-2022.

Preso atto di quanto comunicato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo di cui al punto 16.10 della del. n. 131/2021/VSGO.

15.10 *Obblighi di cui all'art. 11, c.9, T.U.S.P. – previsioni nello Statuto societario*

Con la del. n. 131/2021/VSGO la Sezione, per quanto concerne la previsione normativa di cui all'art. 11, c. 9, del T.U.S.P., nella quale si indica l'obbligo, a carico della società, di inserire negli Statuti sociali delle società a controllo pubblico alcune previsioni, ha osservato che nel documento non si tiene luogo di quanto indicato alla lett. c).⁶⁸, ma la Sezione, a prescindere dalla qualificazione della società come a controllo pubblico, in proposito ha osservato che, comunque, a norma dell'art. 11, c. 16, del T.U.S.P., nelle società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, l'amministrazione pubblica che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al 10% del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle di cui ai c. 6 e 10.

15.10.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al p. 16.5 della del. n. 131/2021*

Con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 l'Ente evidenzia che le disposizioni del c. 6 dell'art. 11 non appaiono ancora attuate in mancanza del D.M. e non risultano comunque previste le clausole o le pattuizioni di cui al c. 10 nel contratto dei dirigenti.

15.10.2 *Osservazioni della Sezione*

⁶⁸ Art. 11, c.9, lett. c) T.U.S.P.: "il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente e richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione la Sezione afferma l'invito all'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico.

16. HERA S.p.A.

16.1 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 delle partecipazioni al 31 dicembre 2020 risulta che il Comune di Ravenna deteneva nella società quotata Hera S.p.A. una partecipazione diretta pari al 0,000067% ed una indiretta, per il tramite di Ravenna Holding che deteneva il 4,92%, pari al 3,79%. Dal piano di ricognizione delle partecipazioni al 31 dicembre 2021 risulta che il Comune di Ravenna deteneva nella società quotata Hera S.p.A. una partecipazione diretta pari al 0,000067% ed una indiretta, per il tramite di Ravenna Holding che deteneva il 4,98%, pari al 3,84%.

16.2 L'attività svolta

Il Comune di Ravenna, nei piani di ricognizione ordinaria, indica che la società svolge "Attività di servizi pubblici locali d'interesse economico: distribuzione di gas naturale, servizio idrico integrato e servizi ambientali, comprensivi di spazzamento, raccolta, trasporto e avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. d)" (c.d. vincolo di attività). La società rappresenta una azienda *multiutility*, con la gestione dei servizi legati al ciclo idrico, al settore energetico, alla gestione dei servizi ambientali.

16.3 Organo amministrativo e compensi

Il Consiglio di amministrazione è composto da n. 15 amministratori per un costo complessivo negli anni 2020 e 2021 di € 2.270.000,00 come indicato dall'Ente nel piano 2021 e nel piano 2022.

16.4 Mantenimento della partecipazione

L'Ente decide di mantenere la partecipazione societaria ed informa che una società operante nel settore della gestione di servizi pubblici locali non presenta profili problematici. Trattasi dello svolgimento di attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi. Per il resto, non risultano mutamenti rispetto a quanto rappresentato con la del. n. 131/2021/VSGO e non si formulano osservazioni.

17. TPER S.p.A.

17.1 Dai piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame risulta che il Comune di Ravenna detiene nella società Tper S.p.A. una partecipazione indiretta pari allo 0,03% per il tramite di Ravenna Holding che possiede lo 0,04% del capitale sociale. Nei piani di ricognizione l'Ente indica che la Società ha emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, richiamando che 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" e che tale previsione ricorre anche nei confronti di Tper in forza di quanto previsto dall'art. 26, c. 5 T.U.S.P., avendo la società tempestivamente perfezionato l'emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni quotati in mercati regolamentati.

17.2 *L'attività svolta*

Il Comune indica nei Piani di ricognizione ordinaria che la società svolge l'attività di "Gestione del servizio di trasporto pubblico locale su gomma nei bacini di Bologna e Ferrara, trasporto pubblico locale ferroviario regionale Emilia-Romagna e dal 2014 gestione del servizio sosta nel comune di Bologna" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. d)" (c.d. vincolo di attività). L'Ente indica nel piano che la società produce un servizio di interesse generale a rete (di cui all'art. 3-bis del D.L. 138/2011⁶⁹), fuori dall'ambito territoriale di riferimento, con affidamento dei servizi, in corso e nuovi, tramite procedure ad evidenza pubblica.

17.3 *Organo amministrativo e compensi*

Dai piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame l'Ente indica che l'organo amministrativo si compone di n. 3 amministratori e che è stato corrisposto un compenso di € 128.000 nell'anno 2020 e nell'anno 2021.

17.4 *Mantenimento della partecipazione*

L'Ente rappresenta che "pare immediato che una società che ha emesso strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, operante nel settore della gestione di servizi pubblici locali, non presenti profili problematici" e, dopo aver descritto il "progetto di aggregazione" – già riportato nella del. n. 131/2021/VSGO, afferma che "si prevede al momento di mantenere la partecipazione societaria". Per il resto, non

⁶⁹ Art. 4 c. 9-bis del T.U.S.P. "Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al c. 2, lett. a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'art. 20, c. 2, lett. e). Resta fermo quanto previsto dall'art. 16.

risultano mutamenti rispetto a quanto rappresentato con la precedente deliberazione e non si formulano osservazioni.

18. A.M.R – Agenzia Mobilità Romagna S.c.a.r.l.

18.1 La Società A.M.R. S.c.a.r.l. costituisce per il Comune di Ravenna una partecipazione detenuta direttamente. Come dai piani di ricognizione ordinaria, l'Ente detiene nella società *de qua* una quota societaria pari al 9,60%.

La società è a capitale interamente pubblico. Ai sensi dell'art. 5 c. 2 dello Statuto societario "possono essere soci della società, in forma singola o associata, solamente i Comuni e le Province aventi sede legale nell'ambito territoriale romagnolo. In caso di trasferimento delle quote di partecipazione o dei diritti di opzione in violazione di quanto previsto dal presente articolo, l'acquirente non sarà legittimato all'esercizio del diritto di voto e degli altri diritti amministrativi e patrimoniali". In merito alla ricostruzione giuridico-normativa della costituzione della società in parola, si richiama e si conferma quanto esposto nella del. n. 131/2021/VSGO.

18.2 L'attività svolta

Nei Piani di ricognizione ordinaria oggetto del presente esame, l'Ente, quale attività svolta dalla società, indica "svolgimento di tutte le funzioni di agenzia della mobilità previste dalle norme di legge vigenti nell'ambito territoriale romagnolo" e che l'organismo societario produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che produce beni o servizi strumentali all'Ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni – art. 4 c. 2 lett. d) (c.d. vincolo di attività) e richiama, per le motivazioni relative al rispetto dei vincoli di scopo di cui all'art. 4, c.1 T.U.S.P. e la riconducibilità ad una delle attività di cui al c. 2, lett. a), quanto indicato nella revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24 T.U.S.P.. Al riguardo, si richiama la descrizione effettuata con la del. n. 131/2021/VSGO.

L'art. 4 dello Statuto prevede che "la società ha per oggetto lo svolgimento, nell'ambito territoriale romagnolo, costituito dall'insieme dei tre bacini territoriali delle province di Forlì-Cesena, Rimini e Ravenna, di 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".

18.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

L'Ente nei Piani di ricognizione non ravvisa il riscontro di alcuna di tali condizioni e pertanto non indica azioni da intraprendere con la conseguenza del mantenimento della partecipazione nella società.

18.4 Controllo pubblico

Si conferma quanto rappresentato con la del. 131/2021/VSGO, osservando che anche nei piani oggetto del presente esame l'Ente ritiene che la società A.M.R. non sia configurabile come "a controllo pubblico". In particolare, l'Ente afferma che A.M.R. può qualificarsi come società a partecipazione pubblica di diritto speciale rispetto sia al diritto comune delle società, sia alla disciplina delle società pubbliche contenuta nel T.U.S.P.: la società non è configurabile come in "controllo pubblico" in quanto non si presentano le condizioni previste dall'art. 2, c.1, lett. b) e m), né sussistono norme di legge o statutarie ovvero patti parasociali che richiedano il consenso unanime di tutte le parti. In definitiva AMR è soggetta a controllo pubblico secondo l'art. 1 del nuovo statuto approvato in data 18/11/2022, ma in una forma atipica rispetto al T.U.S.P., nella stessa accezione con cui sono qualificate a controllo le società "in house", accezione diversa da quella espressa nell'art. 2, c.1, lett. m) e b) del T.U.S.P. Al riguardo, l'Ente indica che a prescindere dalla qualificazione giuridica, AMR ha adottato nel tempo delle disposizioni previste dalla disciplina delle società a controllo pubblico come il "Regolamento per la ricerca, selezione e reclutamento del personale", la relazione sul governo societario e la valutazione del rischio aziendale.

Si rappresenta, sebbene non riguardi le annualità oggetto del presente esame, che in data 18/11/2022 è stato approvato il nuovo Statuto che, all'art. 1, stabilisce che "E' costituita, ai sensi delle leggi regionali dell'Emilia-Romagna n. 30/1998, n. 3/1999 e n. 10/2008 e dell'art. 2615-ter del Codice civile, la società consortile a responsabilità limitata, di diritto speciale, "a partecipazione pubblica" necessaria ed esclusiva, assoggettata statutariamente ai vincoli previsti dalla legge per le società "a controllo pubblico", denominata "Agenzia Mobilità Romagnola - A.M.R. - S.r.l. consortile".

18.4.1 Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al p. 17.3 della del. n. 131/2021
Con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, il Comune richiama la nota generale sul controllo pubblico All. "M", precisando che per quanto riguarda AMR, pur potendo richiamare le considerazioni della nota per quanto riguarda il controllo pubblico ai sensi del T.U.S.P., si deve tenere conto della sua diversa natura di società di regolazione del TPL, esplicante funzioni pubbliche come diretta emanazione degli enti, costituita in attuazione di una specifica normativa regionale e rinvia alle considerazioni presentate nel piano per l'anno 2021. Inoltre, per l'illustrazione specifica del tema, rinvia al parere del notaio Maltoni che illustra dettagliatamente il "caso AMR" inserito nell'All. "N".

18.4.2 Osservazioni della Sezione

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, e richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione, la Sezione invita l'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico.

18.5 *Organo di amministrazione e compensi*

Dai piani di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico, ai sensi dell'art. 10 dello Statuto vigente nelle annualità 2020 e 2021. Il nuovo Statuto, approvato nel corso del 2022, riproduce la medesima previsione.⁷⁰ Dai bilanci anno 2020 e 2021 – nota integrativa, alla tabella "Compensi, anticipazioni e crediti concessi ad amministratori e sindaci e impegni assunti per loro conto" si evince la corresponsione del compenso di € 23.860,00 sia per l'anno 2020, sia per l'anno 2021. I piani di ricognizione ordinaria al 31/12/2020 e al 31/12/2021 indicano i medesimi importi.

18.6 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale.*

Con riferimento alle annualità oggetto del presente esame non si rinvencono la relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale. Tuttavia, si prende positivamente atto che nei piani 2021 e 2022 l'Ente dichiara che "è nei programmi di AMR adottare il modello di Organizzazione, gestione e controllo conforme ai requisiti del D.Lgs. n. 231/2001 (cd. Modello 231), la relazione sul governo societario e la valutazione del rischio aziendale".

18.7 *Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L. e art. 19, c.5, T.U.S.P.*

Non rinvencono nei piani oggetto del presente esame indicazioni in merito.

18.8 *Regolamenti societari e reclutamento del personale*

Nel sito istituzionale della società si rinviene il documento "Regolamento per la ricerca, selezione e reclutamento di personale" approvato dall'Assemblea A.M.R. con del. n. 11 del 30/10/2019. All'art. 1, il regolamento prevede che "Il reclutamento del personale avviene in adesione volontaria a quanto previsto dall'art. 19 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 35, c. 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 nonché dei principi, anche di derivazione europea, di pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione, garantendo il pieno rispetto delle norme di legge in materia di lavoro, dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro". In tale sezione del sito è presente il "regolamento per le acquisizioni di beni, servizi e lavori sottosoglia comunitaria – adottato in conformità al D.Lgs. n. 50/2016".

18.9 *Contenimento dei costi di funzionamento e osservazioni inerenti al fatturato*

Questa Sezione, con la citata del. n. 131/2021/VSGO, ha rilevato, in merito al già richiamato c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., che l'Ente indica che "non si rileva la 'necessità di contenimento dei costi funzionamento' (art. 20, c. 2, lett. f), in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale" pur in presenza di una

⁷⁰ Cfr. art. 10 dello Statuto approvato dall'Assemblea dei soci in data 18 novembre 2022 – Reperito dal sito "amministrazione trasparente" della Società.

perdita nell'anno 2019 e ha evidenziato che gli elementi forniti non consentono di cogliere pienamente le ragioni gestionali giustificative di tali rilevanti perdite. Inoltre, la Sezione indicava che con riferimento al parametro del fatturato, ex art. 20 c. 2 lett. d) del T.U.S.P., relativamente alle attività produttive di beni e servizi, il fatturato è dato dalla somma delle voci "A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e "A5) Altri ricavi e proventi" di cui al Conto Economico, con la precisazione che "qualora in tale voce siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione", rilevando che l'Ente indica l'importo di cui alla voce "A) Valore della produzione" di cui al Conto Economico che si compone delle suddette voci e, nonostante i ricavi tipici siano costituiti quasi esclusivamente da contributi in conto esercizio, non vengono forniti tali elementi conoscitivi.

18.9.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 17.9 della del. n. 131/2021*

Il Comune di Ravenna, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha rappresentato quanto segue:

- la perdita conseguita nell'anno 2016 dall'allora società AMBRA S.r.l. trasformata poi nella attuale AMR S.r.l. consortile in base al progetto di scissione parziale e proporzionale delle società AM S.r.l. cons. Rimini, ATR S.r.l. cons. Forlì, venne indotta dalla diminuzione dei fondi regionali circa il cosiddetto "fondino" ex art. 33 della L.R. E.R. 30/1998. Data l'esiguità della perdita si è proposto la copertura con le riserve di capitali in quanto più che capienti;
- la perdita di esercizio conseguita nell'anno 2019, pur registrando il bilancio un margine positivo nella gestione corrente societaria, è stata indotta da un onere straordinario per la svalutazione di un credito vantato nei confronti del Comune di Forlì per parte dei contributi consortili richiesti per l'esercizio 2019 a seguito della difficoltà espressa dal Comune stesso di assorbire completamente il contributo consortile 2019 a causa di alcune problematiche negli atti formali."

Relativamente al dettaglio degli importi dei contributi, l'Ente riporta quanto dichiarato dalla società in esame nella nota del settembre 2021, richiamando le note inserite nell'All. "N": "Per quanto concerne i contributi in conto esercizio si informa che tale posta è composta principalmente dai contributi regionali a sostegno del Trasporto Pubblico Locale e dai contributi consortili degli enti soci." Infine, viene indicato il dettaglio dei contributi per l'anno 2020 (estratti dalla Nota integrativa al Bilancio) citandone le varie voci. Le medesime informazioni sono riportate nei piani di razionalizzazione anno 2021 e 2022.

18.9.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto comunicato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 17.9 della del. n. 131/2021/VSGO.

18.10 *Coordinamento dei soci art. 10 e 15 Statuto e altri rilievi in merito alle disposizioni statutarie*

Con la del. n. 131/2021/VSGO questa Sezione aveva rilevato che l'organo del coordinamento dei soci "non rientra tra quelli previsti dalle norme generali in tema di società a controllo pubblico" e che "sembra eccedere il limite contenuto all'art. 11, c.2, lett. d) del T.U.S.P. Inoltre, la sezione osservava che nello statuto non si tiene luogo dei divieti di cui al medesimo art. 11, c. 9, lett. b) e c).

18.10.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 17.7 della del. n. 131/2021*

Il Comune, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, ha rappresentato che "è stato attribuito mandato all'Amministratore unico di presentare all'assemblea dei soci la proposta di un testo aggiornato dello Statuto sociale al fine di ridefinire funzioni e competenze del coordinamento soci, il quale verrà trasformato in "Consulta dei soci". L'idea è quella di conservare la previsione di un comitato formato da alcuni soci, con la funzione di informazione, confronto e raccordo tra organo e strutture gestionali da un lato e soci dall'altro. La Consulta dei Soci, quindi, non si configura più come organo sociale, poiché non prende decisioni con efficacia vincolante per tutti i soci – come l'assemblea – ma assume una funzione di coordinamento, raccordo di informazioni, consultazione e discussione preventiva degli argomenti da porre in approvazione". Le medesime considerazioni sono riportate nel piano 2021 e nel piano 2022 si dà conto dell'avvenuta approvazione del nuovo Statuto, in data 18 novembre 2022.

18.10.2 *Osservazioni della Sezione*

Preso atto di quanto rappresentato dall'Ente e considerata l'avvenuta approvazione del nuovo Statuto in cui sono stati inseriti tutti i vincoli previsti dal T.U.S.P. (pur non rilevando ai fini delle annualità oggetto del presente esame), la Sezione ritiene superato il rilievo mosso al punto 17.7 della del. n. 131/2021/VSGO.

19. Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l.

19.1 Il Comune di Ravenna detiene nella società Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l. una partecipazione diretta pari al 38,70% del capitale sociale. Il Comune di Ravenna anche nei piani di ricognizione ordinaria anni 2020 e 2021, indica che la società non è a controllo pubblico.

19.2 *L'attività svolta*

L'Ente indica che "la Scuola Angelo Pescarini è una società consortile a proprietà esclusivamente pubblica costituita nel 2009 a seguito della trasformazione del Consorzio Provinciale per la Formazione Professionale di cui continua l'attività. Svolge

attività e servizi di formazione, di orientamento, di ricerca e di informazione rivolti ai cittadini, alle organizzazioni sociali, economiche ed imprenditoriali e agli enti del territorio” e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che “produce un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a)” (c.d. vincolo di attività). L’Ente indica che “per le motivazioni relative al rispetto dei vincoli di scopo di cui al c. 1 dell’art. 4 del T.U.S.P. (D.Lgs. n. 175/2016), e la riconducibilità ad una delle attività di cui al c. 2, lett. a) si richiama quanto analiticamente indicato nella revisione straordinaria della partecipazioni ai sensi dell’art. 24 T.U.S.P.

19.3 *Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P.*

L’Ente, nei piani oggetto del presente esame, dichiara che la Società non ricade in nessuna delle ipotesi indicate dall’art. 20, c.2, T.U.S.P. e che pertanto non si ravvisa la necessità di individuare azioni di riassetto per la sua razionalizzazione.

19.4 *Controllo pubblico*

Nel piano di razionalizzazione anno 2022, l’Ente insiste nel considerare la società “non a controllo pubblico” in quanto non si presentano le condizioni previste dall’art. 2, c.1, lett. b) e m) del T.U.S.P. né sussistono norme di legge o statutarie, ovvero patti parasociali che richiedano il consenso unanime di tutte le parti e richiama quanto ampiamente illustrato sia nel piano 2021, sia nel riscontro alle osservazioni formulate con la del. n. 131/2021/VSGO. L’Ente afferma altresì che “tuttavia, a prescindere della ricostruzione formale di controllo, la società si è posta come obiettivo il rispetto delle prescrizioni previste dal T.U.S.P. per le società a controllo pubblico, ritenendo opportuno soddisfarle in via di autolimitazione. In particolare, la società ha un C.d.A. che non percepisce compenso, la società non corrisponde gettoni di presenza o premi di risultato o trattamento di fine mandato ai componenti degli organi sociali, non attribuisce deleghe ai consiglieri, il vicepresidente è il solo sostituto del Presidente, non sono stati istituiti organi diversi da quelli previsti dalle norme generali, la società rispetta le disposizioni sulla trasparenza e sull’anticorruzione. Inoltre, la società dall’esercizio 2021 ha adottato il regolamento per la misurazione del rischio di crisi aziendale e il calcolo dei valori soglia per gli anni 2017-2021.

19.4.1 *Risposta dell’Ente alle osservazioni formulate al punto 18.1 della del. n. 131/2021*

L’Ente, con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022 richiama la nota generale sul controllo pubblico, All. “M” e la nota PEC della Società di cui all’All. “O”, i cui contenuti sono già stati esposti al punto 5 della presente deliberazione.

19.4.2 *Osservazioni della Sezione*

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, e richiamando le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione la Sezione invita l'Ente ad intraprendere con immediatezza tutte le azioni necessarie a realizzare il pieno adeguamento alle norme del T.U.S.P. sulle società a controllo pubblico.

19.5 *Organo di amministrazione e compensi*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO. In particolare, si evidenzia che l'ammontare dei compensi è pari a 0 e che il dato viene confermato anche dai bilanci della società.

19.6 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale.*

Nel piano 2021 l'Ente dichiara che la società ha adottato il regolamento per la misurazione del rischio di crisi aziendale e il calcolo dei valori soglia per gli anni 2017-2021, ma non si rinviene nel sito della Società.

19.7 *Obiettivi gestionali ex art. 147-quater del T.U.E.L.*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO.

19.8 *Regolamenti societari e reclutamento del personale*

Dal sito della società non si rinvencono testi di regolamenti adottati.

19.9 *Contenimento dei costi di funzionamento*

Non risultano mutamenti rispetto a quanto evidenziato da questa Sezione con del. n. 131/2021/VSGO. In considerazione del mancato riscontro alla richiesta formulata con la precedente deliberazione, con nota istruttoria prot. 6666 del 24 ottobre 2023 l'Ente è stato inviato a fornire riscontro esplicito all'osservazione formulata. Il Comune di Ravenna ha risposto con la già citata nota del 10 novembre 2023 rappresentando di aver richiesto alle varie società di fornire gli elementi utili. Dato lo stretto spazio temporale per la risposta, il Comune ritiene di poter fornire gli elementi successivamente, appena perverranno e che saranno adeguatamente vagliati e collazionati in ogni caso in sede dell'imminente ricognizione delle partecipazioni 2022. Questa Sezione, con nota prot. 6960 del 15 novembre 2023 ha chiesto al Comune di completare la risposta in relazione al "contenimento dei costi di funzionamento" entro il 30 novembre 2023. Il Comune di Ravenna, con nota del 30 novembre 2023 ha risposto alle osservazioni formulate da questa Sezione trasmettendo una specifica relazione in cui viene dettagliatamente esaminata l'evoluzione del costo sostenuto dalla società dal 2010 al 2022, evidenziando un calo del corso del personale, l'incidenza del costo del personale sul valore aggiunto, la media delle unità di personale dipendente impiegate negli anni evidenziando un incremento del valore aggiunto per ora lavorata.

Preso atto di quanto comunicato dall'Ente, la Sezione ritiene superato il rilievo formulato con la del. n. 131/2021/VSGO.

20. LEPIDA S.c.p.A.

20.1 Nei piani oggetto del presente esame si evince che il Comune di Ravenna detiene in LEPIDA una partecipazione pari allo 0,0014%.

20.2 *L'attività svolta*

Nei Piani di ricognizione l'Ente indica che "LEPIDA S.c.p.A. è la società a totale ed esclusivo capitale pubblico costituita dalla Regione Emilia Romagna ai sensi dell'art. 10, c. 3, della L.R. n. 11/2004 per la realizzazione e la gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni e la fornitura dei relativi servizi di connettività" e che produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (vincolo di scopo), nonché fa rientrare l'attività dell'organismo societario sia come produzione di un servizio di interesse generale che di beni e servizi strumentali all'Ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (vincolo di attività). L'Ente riferisce per quanto concerne l'attività svolta che trattasi di "strumento operativo per la pianificazione, lo sviluppo e la gestione delle infrastrutture di telecomunicazione degli Enti soci e degli enti collegati alla rete LEPIDA".

20.3 *Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.*

L'Ente prevede il mantenimento della partecipazione posto il rispetto dei parametri di cui all'art. 20, c.2 T.U.S.P.

20.4 *Controllo pubblico*

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

20.5 *Altre eventuali osservazioni della Sezione*

Per il resto, si conferma quanto esposto con la del. n. 131/2021/VSGO e non ci sono osservazioni da formulare.

21. DELTA 2000 S.c.a.r.l.

21.1 Il Comune di Ravenna, nei Piani di ricognizione ordinaria 2021 e 2022, indica che nella società DELTA 2000 S.c.a.r.l. detiene una partecipazione diretta pari al 22,11%.

21.2 *L'attività svolta*

Il Comune di Ravenna indica che DELTA 2000 è una società consortile a responsabilità limitata, senza fini di lucro, costituita su iniziativa degli enti locali nell'area del Delta del Po – Emilia Romagna delle Province di Ferrara e di Ravenna al fine di operare come

GAL (gruppo di azione locale)⁷¹ per l'accesso a risorse comunitarie dedicate a tale esclusiva strategia (Leader)" e che produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo).

21.3 *Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e motivazione al mantenimento della partecipazione.*

L'Ente indica che la società *de qua* è ascrivibile al modello di cui all'art. 4, c. 6 del T.U.S.P.⁷². L'art. 26, c. 6-*bis*, del T.U.S.P. prevede che "Le disposizioni dell'art. 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'art. 4, c. 6". Tale ultima disposizione è stata introdotta dall'art. 1, c. 724, L. n. 145/2018, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e pertanto si prevede di mantenere la partecipazione societaria, posto che la società svolge attività necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente e sia riconducibile ad una delle categorie indicate nell'art. 4 del T.U.S.P. Inoltre, l'Ente riferisce che la società è strutturata in modo flessibile in rapporto all'entità e alla complessità dei progetti da gestire nell'ultimo quinquennio e che ha chiuso i bilanci in utile.

21.4 *Controllo pubblico*

Il Comune di Ravenna nei piani di ricognizione ordinaria riferisce che la società *de qua* non è a controllo pubblico e conferma la situazione di inesistenza di controllo pubblico pur in presenza della maggioranza pubblica del capitale. In particolare, l'Ente afferma che la società è a prevalente capitale pubblico, come forma di "partenariato" per la gestione di progetti sul territorio che coinvolge obbligatoriamente anche gli enti pubblici. Al riguardo, questa Sezione, con del. n. 131/2021/VSGO ha affermato la ricorrenza del controllo pubblico in ordine alla società predetta richiamando consolidata giurisprudenza.

21.4.1 *Risposta dell'Ente alle osservazioni formulate al punto 18.1 della del. n. 131/2021*

Con la citata nota di riscontro del 12 gennaio 2022, l'Ente richiama la nota sul controllo pubblico All. "M" e la nota PEC della società inserita nell'All. "P", i cui contenuti sono già stati esposti al punto 5 della presente deliberazione.

21.4.2 *Osservazioni della Sezione*

Prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, si richiamano le conclusioni di cui al punto 5.6 della presente deliberazione.

21.5 *Organo di amministrazione e compensi*

⁷¹ Art. 34 del Regolamento UE 1303 del 2013 "Gruppi di Azione locale"

⁷² Art. 4 c. 5 del T.U.S.P. "È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'art. 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'art. 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014".

Nei piani di ricognizione oggetto del presente esame il Comune di Ravenna indica che il Consiglio di Amministrazione è composto da cinque membri, e che nell'anno 2020 il compenso ammontava a € 65.000,00 e nel 2021 a € 45.000,00. Nei bilanci di esercizio 2020 e 2021 ⁷³ - nota integrativa si evincono i medesimi importi alla voce "compensi, anticipazioni e crediti concessi ad amministratori e sindaci e impegni assunti per loro conto". Si conferma che nello Statuto societario datato 31 dicembre 2018⁷⁴, risulta tutt'ora vigente la disposizione che prevede un Consiglio di amministrazione composto da tre a sette componenti.

21.6 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale*

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha constatato che in allegato ai bilanci di esercizio 2020 e 2021 la Società risulta aver adottato la "Relazione sul governo societario", elaborata nel rispetto di quanto disposto dal T.U.S.P. e contiene il programma di valutazione del rischio aziendale (art. 6, c.2, T.U.S.P.), la relazione sul monitoraggio e verifica del rischio di crisi aziendale per l'esercizio di riferimento (art. 14, c. 2, T.U.S.P.), la sezione dedicata agli strumenti integrativi di governo societario. L'organo amministrativo ha approvato il programma di valutazione del rischio aziendale con del. in data 23 marzo 2020 e successivamente confermato con del. 30 marzo 2021 e 28 marzo 2022. Per ogni annualità la società ha poi proceduto all'attività di monitoraggio e di verifica del predetto rischio concludendo che il rischio di crisi aziendale per la società sia da escludere. Per quanto riguarda gli strumenti integrativi di governo societario di cui all'art. 6, c. 3, T.U.S.P. la società fornisce puntuali indicazioni in merito alla loro adozione.

22. STEPRA S.c.a.r.l.

Il Comune di Ravenna comunica che la società STEPRA srl, in liquidazione dal 2013, è stata dichiarata fallita il 7 giugno 2019 con sentenza del Tribunale di Ravenna. L'Ente deteneva nella società l'1,5668% del capitale sociale. Per il resto, si conferma quanto esposto nella precedente deliberazione e non ci sono osservazioni da formulare.

23. ACQUA INGEGNERIA S.r.l.

⁷³ Consultabile al sito web istituzionale della società.

⁷⁴ Consultabile al sito web istituzionale della società.

23.1 Nel piano di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2021 l'Ente indica che Acqua Ingegneria S.r.l. rappresenta per il Comune di Ravenna una partecipazione indiretta detenuta per il tramite di Ravenna Holding S.p.A., la quale possiede il 21,00% delle quote partecipative. Conseguentemente il Comune di Ravenna detiene una partecipazione indiretta pari al 16,19%. La Società è qualificata come società a capitale interamente pubblico che opera secondo il modello del "*in house providing*". Nel 2021 la compagine societaria era costituita da: Romagna Acque S.p.A. (48%), Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale (31%), Ravenna Holding S.p.A. (21%).

23.2 *L'attività svolta*

Comune di Ravenna indica, quale attività svolta dalla società in disamina, "servizi di progettazione di ingegneria integrata, progettazione, direzione, consulenza, assistenza tecnica e vendita di progetti principalmente nei settori idrico e portuale" e che essa produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente (c.d. vincolo di scopo), nonché che "produce beni o servizi strumentali all'ente o agli altri enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni" (art. 4, c. 2, lett. d)" (c.d. vincolo di attività).

23.3 *Rispetto dell'art. 16 c.3 T.U.S.P.*

Nello Statuto della società, all'art. 3, c.2, viene previsto espressamente il vincolo a realizzare la parte prevalente delle proprie attività in misura superiore al 80%, in base alle norme tempo per tempo vigenti, con i soci, società/enti dai medesimi partecipati o affidatari e comunque con le collettività rappresentate dei "soci indiretti" nel relativo territorio di riferimento.

23.4 *Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.*

L'ente non ravvisa il ricorrere di alcuna delle condizioni previste dall'art. 20.c.2 T.U.S.P. e, pertanto, non indica azioni da intraprendere, con la conseguenza del mantenimento della partecipazione e compila la scheda "04 Mantenimento senza interventi di razionalizzazione" del c.d. "modello standard" nella quale esplicita le motivazioni che giustificano tale mantenimento. In particolare, l'Ente riferisce che ragioni e le finalità che hanno giustificato la scelta di costituire la società Acqua Ingegneria S.r.l., sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, sono rinvenibili nella relazione e nei prospetti contenuti nel documento "Società servizi di ingegneria *in house* – *Mission e governance* di Acqua Ingegneria S.r.l.", parte integrante delle delibere approvate dai soci per l'acquisizione della partecipazione nella suddetta società. Dopo un periodo iniziale di messa a regime, la società di ingegneria è operativa. L'Assemblea dei soci di Acqua Ingegneria ha approvato l'aggiornamento del Piano Industriale e del Piano Economico-Finanziario 2022-2024 definendo le priorità e le tempistiche, in

relazione al tempo trascorso e valutati i nuovi fabbisogni operativi dei Soci. Il Piano 2022-2024 evidenzia la positività complessiva della gestione ed il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario. L'assetto organizzativo prevede un dimensionamento a regime di 18 unità tecniche/amministrative.

23.5 *Controllo analogo*

La società è soggetta al controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci ai sensi della "Convenzione ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000".

23.6 *Organo di amministrazione e compensi*

Nel piano di ricognizione ordinaria l'Ente indica che l'amministrazione della società è affidata ad un Amministratore Unico, nel pieno rispetto delle disposizioni previste per le società a controllo pubblico. L'ente dichiara che l'attuale amministratore svolge l'incarico a titolo gratuito: al riguardo, nel piano di ricognizione ordinaria viene indicato un importo uguale a 0. Nel bilancio anno 2021 tale informazione risulta confermata.

23.7 *La relazione sul governo societario e i programmi di valutazione del rischio aziendale.*

L'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. dispone che le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con alcuni elementi per la cui descrizione normativa si rimanda al punto 6.12. Ciò premesso, la Sezione ha verificato che la società ha adottato la relazione sul governo societario ex art. 6 c.4 del D.Lgs. 175/2016 alla Sezione speciale (Parte integrante della Relazione sulla Gestione Bilancio al 31/12/2021) comprensiva del programma di valutazione del rischio aziendale, selezionando indicatori idonei a prevenire eventuali rischi di crisi aziendale e definendo "valori-soglia" estremamente prudenti. La Società rappresenta che i risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c. 2 e 14, c. 2, 3, 4, 5 del D.Lgs. n. 175/2016, , inducono l'Organo Amministrativo a ritenere, in base alle informazioni disponibili, che sia perdurante una situazione di equilibrio gestionale, malgrado gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria, e che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia da escludere.

In tema di integrazione degli strumenti di governo societario previsto dall'art. 6, c. 3 del T.U.S.P. la società riferisce in ordine alla loro adozione.

23.8 *Regolamenti societari e reclutamento del personale*

La società ha adottato gli strumenti attuativi delle norme in materia di responsabilità amministrativa degli enti e prevenzione della corruzione e trasparenza e il "regolamento

per la disciplina per le procedure di ricerca, selezione ed inserimento del personale”⁷⁵, ai sensi dell’art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016. La suddetta disciplina detta norme in via di autolimitazione nel rispetto di principi di cui all’art. 35, c. 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

23.9 Contenimento dei costi di funzionamento

Nel piano di ricognizione ordinaria l’Ente indica che non rileva la necessità di contenimento dei costi di funzionamento ex art. 20, c.2, lett. f) del T.U.S.P. in quanto la società continua a garantire il pieno equilibrio economico-gestionale. In applicazione dell’art. 19, c. 5 del T.U.S.P. si è consolidato un meccanismo di definizione e assegnazione di indirizzi e obiettivi specifici, coerenti con le singole fattispecie societarie e relativi anche alla gestione del personale, alla Holding e alle società operative, assegnati direttamente dagli enti locali osci e recepiti/previsti nei budget delle società. Come affermato nella del. n. 131/2021/VSGO per le altre società, si rileva che l’Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento e al riguardo, considerato che la società si è costituita solo nell’anno 2021, si chiede di dare adeguata dimostrazione nel prossimo piano di ricognizione ordinaria.

23.10 La partecipazione di Ravenna Holding in Acqua ingegneria

Si richiamano le conclusioni formulate ai punti 6.4.2 e 6.4.3 della presente deliberazione.

24. 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.

24.1 Come è noto, la disciplina contenuta nel T.U.E.L. impone agli enti di improntare un sistema di controlli interni. In particolare, nell’ambito dei controlli interni previsti dall’art. 147 del T.U.E.L., l’art. 147-quater⁷⁶ del medesimo T.U. ha introdotto i controlli sulle società partecipate non quotate, attualmente applicabile a tutti gli Enti con

⁷⁵ Reperiti dal Sito Aziendale, alla voce “Società Trasparente”.

⁷⁶ 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

popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Al riguardo, si rappresenta che la Sezione 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”.*⁷⁷ 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,*

⁷⁷ Cfr. Sezione Regionale di controllo per la regione Umbria – del. n. 58/2023/VSG e 128/2023/VSG – Verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute 2021 e 2022 – Pres. S. Siragusa; Rel. G. Guida.

adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte 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 Ravenna.

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

Il Comune di Ravenna, con del. n. 25940/25 del Consiglio comunale nella seduta del 28/02/2013, ha adottato apposito "regolamento del sistema integrato dei controlli interni". Detto regolamento è stato successivamente modificato con del. n. 139/166 del Consiglio comunale nella seduta del 20/12/2016.

Il succitato regolamento disciplina il sistema dei controlli interni del Comune di Ravenna che si articola in: Controllo di regolarità amministrativa e di regolarità contabile, Controllo degli equilibri finanziari e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica; Controllo strategico; Controllo di gestione; Controllo economico, finanziario e patrimoniale sulle società, enti ed organismi partecipati dal Comune; Controllo di qualità sui servizi. Il Controllo economico, finanziario e patrimoniale sulle società, enti ed organismi partecipati dal Comune è disciplinato al capo VI del predetto regolamento, articoli dal 18 al 22. In particolare, l'art. 18, c.1, prevede che il controllo sulle società e sugli altri enti ed organismi partecipati dal Comune si articola in: a) controllo gestionale e contabile, diretto a rilevare gli aspetti economico patrimoniali, di conformità ai vincoli di finanza pubblica, relativi al sistema delle partecipazioni comunali; b) controllo sui contratti di servizio affidati a società o ad enti ed organismi partecipati, diretto a rilevare il livello quali-quantitativo delle prestazioni erogate in rapporto agli standard contrattualmente previsti; c) controllo sulla qualità dei servizi affidati o concessi a società o ad enti ed organismi partecipati, diretto a misurare il livello di soddisfazione degli utenti dei servizi stessi. L'art. 19 "Controllo gestionale e contabile" dispone, tra l'altro, che il controllo gestionale e contabile sulle partecipazioni comunali viene svolto sotto la direzione ed il coordinamento di un Responsabile del servizio in relazione a società di capitale non quotate partecipate direttamente dal Comune, o indirettamente attraverso la società holding comunale-Ravenna Holding S.p.A.-; altri enti ed organismi con forma giuridica diversa dalla società, partecipati direttamente dal Comune con quote superiori al 20% o comunque verso i quali sussista un obbligo statutario di ripiano dei disavanzi di gestione, nei casi consentiti dalla legge. L'art. 20 "Controllo gestionale e contabile sulle società di capitale non quotate" prevede in particolare, che tale controllo riguarda la società- Ravenna Holding S.p.A.; per il tramite di Ravenna Holding S.p.A. le società controllate o partecipate direttamente dalla stessa in misura superiore al 20%; le società partecipate direttamente dal Comune in

misura superiore al 20%; le società diverse da quelle elencate, che presentino una perdita economica superiore ad 1/3 del capitale sociale, sulla base dei dati rilevati dall'ultimo bilancio di esercizio approvato.

23.3 *Invio dei referti sui controlli interni a questa Sezione regionale*

Da una ricerca svolta sul sistema informativo Con.Te, risulta che il Comune di Ravenna 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.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

- rileva le criticità descritte ai punti 3.4, 5.6, 6.4.3, 6.7.2, 6.11.2, 6.12, 8.4.2, 14.5, 15.5, 15.5.2, 15.6.2, 15.8, 15.10.2, 18.4.2, 19.4.2, 23.9.;
- richiede al comune di trasmettere, tramite Con.Te, entro sessanta giorni dal ricevimento di questa pronuncia, la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti della presente delibera;
- dispone che la presente deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale di questa Corte in ordine alle osservazioni specificamente formulate al punto 6.4.3.;
- dispone la trasmissione di questa deliberazione, mediante Con.Te, al Sindaco e al Presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, e all'organo di revisione;
- 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 19 gennaio 2024.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Antonino Carlo

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 29 gennaio 2024

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)