

**RELAZIONE TECNICA PROPEDEUTICA
ALLA RICOGNIZIONE PERIODICA DELLE
PARTECIPATE PUBBLICHE AI SENSI
DELL'ARTICOLO 20 DEL D.LGS. 175/2016**

ARTICOLO 20 T.U.S.P.: RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE SOCIETA'

L'art. 20 comma 1 del D.Lgs. n. 175/2016 ha posto a carico delle amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare annualmente con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo ove ricorrano i presupposti (di cui al comma 2 del medesimo articolo), un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Il suddetto piano, ai sensi del comma 3, dovrà essere adottato entro il 31 dicembre di ogni anno e trasmesso alla sezione di controllo della Corte dei Conti competente. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazione approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti (comma 4).

La prima ricognizione periodica ha preso a riferimento, in base al comma 11 dell'articolo 26 del TUSP, la situazione al 31/12/2017, ponendosi evidentemente in continuità cronologica con la revisione straordinaria precedentemente effettuata ai sensi dell'art. 24 del medesimo decreto, che doveva prendere a riferimento la situazione del settembre 2016 (entrata in vigore del D. Lgs 175/2016).

Nel mese di dicembre 2021 si è provveduto ad approvare la ricognizione periodica con la situazione aggiornata al 31/12/2020. Appare oggi conseguente pertanto prendere a riferimento per *"l'analisi dell'assetto complessivo delle società"* (art. 20) una situazione cristallizzata al 31/12/2021. Per quanto riguarda gli aspetti di carattere economico-patrimoniale-finanziario, le informazioni sono pertanto attinte dai bilanci 2021 fornendo eventuali informazioni su fatti successivi solo se rilevanti. In generale si è ritenuto opportuno fornire le informazioni più aggiornate, e rendicontare le azioni già intraprese, specie se attivate in attuazione di progetti illustrati in sede di ricognizione straordinaria, o in relazione ai rilievi della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti su tale documento.

Alla luce delle disposizioni dell'art. 20 del TUSP in materia di ricognizione periodica, e alla ratio della norma, si fornisce un quadro aggiornato sulle azioni intraprese e sui risultati ottenuti, pur avendo ritenuto il Comune di Ravenna non necessario adottare un vero e proprio piano di razionalizzazione, in sede di approvazione della revisione "straordinaria" o delle successive revisioni "ordinarie".

Vengono individuati precisi indicatori gestionali, organizzativi ed operativi che necessitano di adozione di misure di razionalizzazione (dismissione, aggregazione...):

- 1) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie consentite, previste dall'art. 4 del TUSP o da altre disposizioni particolari;
- 2) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- 3) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- 4) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro, Ai sensi dell'art. 26, comma 12-quinquies del TUSP, tale soglia è

ridotta a 500.000 mila euro fino all'adozione dei piani di razionalizzazione riferiti alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021;

- 5) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- 6) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- 7) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Il processo di razionalizzazione, nella sua formulazione periodica, rappresenta pertanto il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell'Ente a mantenere in essere la partecipazione societaria rispetto a possibili altre soluzioni.

RICOGNIZIONI ATTUATE IN PASSATO DAL COMUNE DI RUSSI

1. Ricognizioni ai sensi dell'art. 3, commi 27 e 28 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008)

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 72 del 28 luglio 2009 ad oggetto "Ricognizione delle società partecipate ai sensi dell'art. 3, comma 27 della legge 24/12/2007 n. 244" veniva effettuata una prima ricognizione delle partecipazioni societarie direttamente detenute dall'Ente con il conseguente mantenimento di tutte le partecipazioni allora possedute.

Successivamente alla prima ricognizione, la legislazione e la giurisprudenza in materia di partecipazione degli enti locali in società di capitali, di gestione dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali sono state oggetto di continui e non sempre univoci cambiamenti che hanno modificato, a più riprese, il quadro di riferimento nel tentativo di dare risposta alla crescente esigenza di contenimento della spesa pubblica, di tutela della concorrenza e delle regole del mercato nonché a necessità di limitare l'utilizzo delle società partecipate quale strumento per eludere l'applicazione della normativa relativa al patto di stabilità interno, ai vincoli in tema di assunzione di personale o di indebitamento, alle procedure ad evidenza pubblica.

In particolare, oltre all'art. 3 comma 27 della L. 244/2007, hanno assunto rilievo per il Comune di Russi anche i seguenti dettati normativi ed i numerosi pareri della Corte dei Conti che si sono stratificati nel tempo e che hanno dettato precisi orientamenti:

- l'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010 convertito con [legge 30 luglio 2010, n. 122](#) e sue successive modificazioni contenute nel decreto "Milleproroghe" del dicembre 2010 e nell'articolo 20 comma 13 del DL 98/2011 convertito in L. 111/2011 (ad oggi abrogato a opera del comma 380 della legge di stabilità per l'anno 2014), che recava un imperativo e specifico divieto per gli Enti Locali con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, di costituire nuove società di capitali, imponendo la messa in liquidazione ovvero la cessione delle quote di partecipazione detenute, entro il termine del 30/09/2013, per le società connotate da un percorso di consolidata diseconomicità registrata nel triennio 2010-2012;
- l'art. 4 del D.L. 06-07-2012, n. 95 (ad oggi abrogato a opera del comma 381 della legge di stabilità per l'anno 2014) che prevedeva, entro il 31 dicembre 2013, lo scioglimento delle società ovvero l'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute in società (in house) controllate direttamente o indirettamente che erogavano servizi a favore delle Amministrazioni

pubbliche, che avessero conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento;

- la Deliberazione n. 9/2012/PAR della Corte dei Conti Sezione regionale del controllo per l'Emilia – Romagna, che riprendeva e precisava i concetti espressi dall'art. 3 comma 27 L. 244/2007 in tema di partecipazioni vietate (attività di produzione di beni e servizi non inerenti con le proprie finalità istituzionali) e dall'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010.

Alla luce delle evoluzioni normative sopra enunciate, si è ritenuto opportuno procedere ad un aggiornamento della prima ricognizione.

2. Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 30 settembre 2013 ad oggetto "Ricognizione delle società partecipate ai sensi dell'art. 14 comma 32 decreto-legge del 31 maggio 2010 n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 e successive modifiche" per tutte le partecipazioni societarie direttamente detenute dall'Ente è stata nuovamente effettuata l'attività di verifica dei presupposti previsti dall'art. 3 comma 27 della Legge Finanziaria 244/2007, nonché di quanto previsto dall'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010 convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122 e dall'art. 4 D.L. 95/2012.

L'esito della nuova rilevazione aveva dato luogo alla conferma del mantenimento delle partecipazioni detenute dall'ente ad eccezione delle seguenti per le quali era stata approvata la dismissione:

- a) Start Romagna S.p.A.;
- b) S.TE.P.RA. società consortile mista;
- c) Banca Popolare Etica soc. coop. per azioni.
- d) La Romagnola Promotion s.r.l.

- a) Per Start Romagna S.p.A. è stata indetta regolare licitazione privata per l'alienazione delle quote possedute sulla base della deliberazione G.C. n. 118 del 02/09/2014, conclusasi con l'esito di gara deserta. Tale dismissione era stata deliberata ai sensi dell'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010 convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, successivamente abrogato.
- b) Per S.TE.P.RA. società consortile mista è in corso la procedura di liquidazione ai sensi dell'art. 2484 C.C. come deliberato nell'Assemblea dei soci nella seduta straordinaria del 23 luglio 2013.
- c) Per Banca Popolare Etica soc. coop. per azioni si è concluso l'iter di dismissione nel corso dell'anno 2014 con l'alienazione delle quote di proprietà dell'ente.

d) Per La Romagnola Promotion s.r.l. la dismissione era stata deliberata ai sensi dell'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010 convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, oggi abrogato. Tale dismissione non più obbligatoria ai sensi di tale norma, verrà poi stabilita con il successivo piano di razionalizzazione.

3. Il Piano Operativo di Razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Russi ai sensi dell'art. 1 comma 611 della Legge di Stabilità per l'anno 2015 è stato approvato dal Sindaco in data 24/03/2015 e recepito dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 14 del 31/03/2015 immediatamente eseguibile, trasmesso alla Corte dei Conti - Sezione regionale di Controllo per l'Emilia Romagna in data 01/04/2015 e contestualmente pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune di Russi.

In seguito a tale piano operativo sono state messe in atto le seguenti operazioni:

a) RAVENNA HOLDING S.P.A.

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 68 del 30 novembre 2015 ad oggetto "Conferimento di partecipazioni in Ravenna Holding S.p.A" si è provveduto al conferimento delle partecipazioni nelle società di *public utilities* che agiscono sul territorio provinciale in Ravenna Holding S.p.A.e precisamente:

- Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A.;
- Start Romagna S.p.A.;
- Hera S.p.A.;

Tale manovra ha consentito di dare una attuazione efficace al piano di razionalizzazione degli organismi partecipati posto in essere, nel quale è stato previsto il mantenimento delle partecipazioni, Romagna Acque Società delle Fonti S.p.A., Start Romagna S.p.A., Tper S.p.A. ed Hera S.p.A., in quanto società ritenute fondamentali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali degli enti soci, perseguendo comunque un obiettivo di maggiore razionalizzazione.

Con tale operazione il Comune ha infatti ottenuto l'obiettivo di **riduzione delle società partecipate** conferendo azioni di tre società e ricevendo azioni della medesima categoria delle azioni già in circolazione della società Ravenna Holding S.p.A., diminuendo quindi di due unità il numero di partecipazioni dirette. Con l'operazione di aumento di capitale della società che ha visto l'ingresso del Comune di Russi e della provincia di Ravenna, la Società ha ampliato ulteriormente le proprie funzioni a livello territoriale, fungendo da strumento per l'esercizio coordinato fra loro dei poteri di indirizzo e controllo sulle partecipate di un numero maggiore di Enti e di conseguenza ha ampliato la possibilità per il Comune di Russi di realizzare un'azione amministrativa coordinata ed unitaria nonché un'organizzazione efficiente, efficace ed economica nell'ordinamento dell'ente e con la quale interviene nelle società partecipate anche di servizi pubblici e

partecipa, quale espressione diretta del Comune medesimo, negli organismi costituiti per il controllo congiunto delle società partecipate in tutti i casi in cui tali organismi siano previsti da convenzioni, accordi, patti parasociali o atti contrattuali in generale sottoscritti da una pluralità di enti locali o nell'interesse dei medesimi.

b) AGENZIA MOBILITA' ROMAGNOLA - A.M.R. SRL CONSORTILE

In attuazione degli atti di indirizzo della Regione Emilia Romagna, che ha definito come ambito territoriale ottimale per la gestione del trasporto pubblico locale l'ambito Romagna, sulla base di uno studio effettuato su incarico del coordinamento degli Enti Locali romagnoli, si è concluso il percorso deliberativo da parte degli Enti Locali romagnoli che ha portato alla costituzione di una Agenzia per la mobilità unica romagnola, attraverso lo scorporo di rami d'azienda per le funzioni di Agenzia da parte delle Società consortili ATR di FC e AM di RN e il successivo riassorbimento di tali rami da parte di AmbRa s.r.l.; con conseguente trasformazione di AmbRa s.r.l. in AMR (Agenzia Mobilità Romagna) s.r.l. consortile.

c) ANGELO PESCARINI SCUOLA ARTI E MESTIERI SOC. CONS. A R.L.

La decisione assunta ai fini della razionalizzazione era quella di mantenimento e di avvio di una progressiva privatizzazione, volta alla riduzione delle quote a carico dei bilanci pubblici.

Nel corso del 2015 è stato modificato lo statuto, che prevedeva la totale partecipazione pubblica, al fine di consentire l'ingresso nella compagine sociale ad enti privati.

d) DELTA 2000 SOC. CONS. A R.L.

L'esercizio 2015 vede confermati gli interventi di razionalizzazione predisposti dalla società, come indicati nel piano trasmesso ai soci per conoscenza e controllo. È in corso di sottoscrizione l'aumento di capitale della società, al fine di poter essere conforme alle prescrizioni dimensionali previste per la partecipazione ai bandi europei, oltre che per consentire l'ampliamento della base sociale.

e) LEPIDA S.C.P.A.

La società strumentale degli enti locali, sta subendo, a partire dal 2013 un processo di forte crescita ed espansione, sia come attività gestite per conto degli enti soci, che da un punto di vista strutturale. Gli utili d'esercizio sono stati interamente destinati ad autofinanziamento.

f) TE.AM. S.R.L.

Il piano predisposto nel mese di marzo 2015, prevedeva il mantenimento della partecipazione, ma nel contempo di continuare il processo di razionalizzazione iniziato nel 2011, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente le spese di funzionamento della società.

g) LA ROMAGNOLA PROMOTION S.R.L.

In sede di predisposizione del piano di razionalizzazione redatto nel mese di marzo 2015, era stata individuata la volontà di dismissione della partecipazione, ma non erano ancora state definite le modalità di attuazione, da valutarsi anche alla luce del risultato dell'esercizio 2014.

Alla luce dei risultati economici conseguiti la stessa è stata posta in liquidazione, fase conclusasi nel marzo 2018.

Con la delibera di Consiglio Comunale n. 51 del 28/09/2017 è stato adottato il **piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie del Comune di Russi, ai sensi dell'articolo 24 del D.lgs. 175/2016**, con il quale si è stabilito il mantenimento delle partecipazioni del Comune di Russi, ad eccezione delle due società per le quali era già stato avviato il processo di liquidazione, ovvero S.TE.P.RA. società consortile mista e La Romagnola Promotion s.r.l., la cui liquidazione è stata conclusa in data 21/12/2017.

L'assetto partecipativo del Comune di Russi è stato confermato con la deliberazione C.C. n. 93 del 19/12/2019 ad oggetto. "Revisione periodica delle partecipazioni al 31/12/2018 ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 ", con la quale si è evidenziato come non vi fossero interventi di razionalizzazione da adottare, successivamente inviata alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 20, comma 3 del TUSP, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, tramite il Portale Partecipazioni, ai sensi

dell'art. 20, comma 3, del TUSP, secondo le modalità stabilite ai sensi del DM 25 gennaio 2015 e a tutte le società partecipate dirette.

Le partecipazioni societarie del Comune di Russi al 31/12/2021 sono pertanto desumibili dalla rappresentazione grafica che segue.



Per quanto riguarda l'assetto di **Ravenna Holding S.p.A.**, considerata la complessità e la natura stesse della società, si vanno di seguito ad analizzare aspetti specifici della stessa, anche in seguito ad alcuni rilievi fatti da Corte dei Conti relativamente ai piani di razionalizzazione straordinaria di altri enti così.

L'analisi si articola in una premessa di inquadramento, in una parte generale relativa al "gruppo Ravenna Holding" e alle altre società partecipate, nonché in schede tecniche predisposte al fine di fornire le informazioni utili per l'aggiornamento e il monitoraggio sulle singole società, pur in assenza di un vero e proprio piano di razionalizzazione ai sensi dell'articolo 24, ritenuto non necessario.

Le schede relative alle singole società forniscono un aggiornamento sui dati economico-patrimoniali, focalizzando in particolare l'analisi sulla verifica aggiornata e puntuale della eventuale presenza di situazioni di criticità ai sensi dell'articolo 20, comma 2.

Da un punto di vista metodologico si sottolinea come le schede relative alle società richiamino per gli aspetti strutturali quanto già evidenziato in sede di revisione straordinaria, e in particolare l'analisi ivi effettuata per ciascuna società, che ha verificato dettagliatamente la sussistenza dei requisiti di stretta necessità rispetto alle finalità perseguite dall'ente e lo svolgimento, da parte della medesima, di una delle attività consentite dall'articolo 4. La ricognizione è stata a suo tempo effettuata in modo puntuale e ha analizzato l'attività svolta dalle singole società a beneficio della comunità di riferimento, tenendo conto del contesto territoriale e del settore specifico di attività. Sono già state valutate quindi, e vengono assunte in questa come sede confermate, le motivazioni che giustificano la scelta dell'utilizzo dello strumento societario, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

Il consolidamento delle scelte allora effettuate e confermate nel 2021, viene nella presente relazione supportato da analisi e ricostruzioni aggiornate quando utile o pertinente, tenendo conto in particolare di eventuali modifiche del contesto normativo o giurisprudenziale, nonché dei rilievi formulati nel tempo dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Per quanto riguarda il "perimetro" della ricognizione, si sono ricomprese tutte le partecipazioni dirette anche se di ridotta entità, quelle indirette (ai sensi dell'art. 20 comma 1 e per come definite dall'art. 2 comma 1 lettera g) e anche, per completezza dell'analisi, le società quotate HERA S.p.A. e TPER S.p.A. (dal 2017). Rispetto alla ricognizione straordinaria si conferma l'ampliamento del perimetro di analisi, già introdotto con la revisione ordinaria 2018 tenendo conto dei rilievi effettuati dalla Corte dei Conti.

Si segnala che risulta ultimata nel 2019 la revisione degli statuti delle società soggette a controllo pubblico, a norma dell'articolo 26 del TUSP. Nel corso del 2019 in particolare erano stati adeguati gli statuti delle società START Romagna S.p.A. e SAPIR S.p.A., pur trattandosi di società caratterizzate dall'assenza di controllo pubblico, anche al fine di valorizzare la partecipazione degli enti pubblici soci, singolarmente intesa e complessivamente detenuta.

Per tutte le società oggetto di analisi è stata aggiornata, con particolare attenzione, la verifica circa l'eventuale presenza di una situazione di controllo, secondo la peculiare definizione dell'art. 2, comma 1, lett. b).

E' stata valutata in maniera specifica l'eventuale sussistenza di controllo pubblico di cui all'art. 2, comma 1 lett. m) ricorrente per "*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*". L'analisi è stata aggiornata con particolare riguardo per le società ipoteticamente riconducibili alla condizione di controllo "congiunto" da parte di più soggetti

pubblici. Tale fattispecie risulta di più complessa ricostruzione, ed è stata oggetto di numerose pronunce e orientamenti di vari soggetti istituzionali. La ricostruzione è stata effettuata tenendo in particolare considerazione i più recenti o consolidati orientamenti giurisprudenziali.

Si rimanda alle schede relative alle società SAPIR (per cui la stessa Sezione di Controllo ha preso atto dell'assenza di controllo pubblico) e START ROMAGNA, già individuate in passato come degne di particolare attenzione in quanto potenzialmente interessate dalla fattispecie, per una analisi specifica e puntuale dei singoli casi, anticipando alcune considerazioni aggiornate di inquadramento in questo ambito.

Richiamando integralmente quanto esposto nelle relazioni annuali precedenti, già in sede di ricognizione al 31/12/2019 e al 31/12/2020 si era rilevato che erano intervenute ulteriori pronunce giurisprudenziali, di segno sostanzialmente convergente con le precedenti in qualche caso particolarmente nette, e contrarie ad una interpretazione estensiva della nozione di controllo pubblico congiunto. Oltre alle già note sentenze del Tar Veneto (n. 363 – 373 e altre del 2018) e del Consiglio di Stato (n. 578/2019 del 13/12/2018) sulla medesima vicenda "Ascopiave", e alle n. 694 e 695 del 2019 del Tar Marche sull'oggetto specifico, assumevano particolare rilievo le sentenze (16/2019 e 25/2019) delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale. Si citavano poi Corte dei Conti Sez. Riunite in sede di Controllo 20.06.2019 n. 11, e Corte dei Conti Sez. Controllo Umbria 2.10.2019, n. 76, e Tar Lazio Sez. I 19.4.2019, n. 511.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in particolare, con la sentenza 25/2019 ribadiscono i netti concetti già enunciati nella sentenza 16/2019 sui presupposti per l'attribuzione dello status di società a controllo pubblico ex Dlgs 175/2016. La partecipazione pubblica diffusa, frammentata e maggioritaria, non costituisce in sé, secondo la Corte, prova o presunzione legale (ma 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. Dunque la partecipazione maggioritaria di più Pubbliche Amministrazioni non può di per sé giustificare l'affermazione di un coordinamento di fatto né può tradursi automaticamente in «controllo». L'interesse pubblico che ciascuna amministrazione deve perseguire non può, secondo le sezioni riunite, dirsi compromesso dall'adozione di differenti scelte gestionali o strategiche, che possono far capo a ciascun socio pubblico in relazione agli interessi locali o alle finalità in concreto realizzate attraverso la società quale soggetto unitario. Il coordinamento tra le amministrazioni socie - tale da comportare una precostituzione della volontà assembleare e dunque configurarsi come «controllo pubblico» - deve risultare da norme di legge o statutarie o da patti parasociali che, richiedendo il consenso unanime o maggioritario, determinino la capacità congiunta delle Pubbliche Amministrazioni di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società.

La Corte esclude poi l'esistenza di un obbligo per gli enti proprietari di provvedere alla gestione in modo associato e congiunto in assenza di norme che dettino quest'obbligo espressamente.

Le implicazioni delle sentenze delle sezioni Unite sono importanti. Si conferma tra l'altro la presenza di letture divergenti all'interno della magistratura contabile e si disattendono radicalmente le letture estensive dell'atto di orientamento del 15 gennaio 2018 della Struttura di monitoraggio del MEF.

Ciò che più rileva è che viene con forza affermato che il controllo pubblico ha connotazione dinamica, e quindi implica un dominio esercitato in concreto sull'attività gestionale, e non è desumibile dalla mera partecipazione al capitale, e dunque deve essere pesato alla luce dell'effettivo assetto societario. Se la maggioranza pubblica fa capo a più amministrazioni cumulativamente considerate, il controllo richiede, ritiene la Corte, anche l'elemento positivo del coordinamento formalizzato (sulla base di legge, statuto o patti parasociali), il solo idoneo a determinare l'orientamento delle scelte strategiche della società.

In sede di ricognizione al 31.12.2020 erano stati evidenziati gli sviluppi più recenti (2020-2021) di ulteriori sentenze e pareri di giurisdizione amministrativa e contabile, a conferma di quanto sostenuto da Sezioni Riunite, Sede Giurisdizionale Sent. n.16 del 22.05.2019 e n.25 del 29.07.2019.

Tra queste, Consiglio di Stato, Sez. III, Sent. n.1564 del 3.03.2020, che conferma l'orientamento di Sez. V, Sent. n. 578 del 23.01.2019).

Sul punto specifico della natura dell' *"orientamento"* del MEF di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 175/2016 pubblicato il 15.1.2018 si è espressa con chiarezza TAR Lazio Sez. II n. 9883/2021 stabilendo che tale tipologia di atto è paragonabile ad una *"circolare interpretativa"* e, tra le stesse priva *"di efficacia vincolante e contenuto prescrittivo"*.

Analoga posizione è assunta anche da Corte dei Conti, Sez. Contr. Veneto, del. n.18/2021/PAR del 29.01.2021.

Rilevante appare la presa di posizione del T.A.R Emilia Romagna con la sentenza n. 858 del 28.12.2020 (che conferma pienamente TAR Marche n. 82/2019). Nelle società partecipate da più amministrazioni pubbliche il controllo pubblico non sussiste in forza della mera sommatoria dei voti spettanti alle amministrazioni socie. Dette società sono a controllo pubblico solo allorché le amministrazioni socie ne condividono il dominio, perché sono vincolate - in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale - ad esprimersi all'unanimità, per l'assunzione delle *"decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale"*. Non è sufficiente desumere il controllo pubblico dalla mera astratta possibilità per i soci pubblici di far valere la maggioranza azionaria in assemblea.

Tale orientamento è stato integralmente ribadito nel 2022 con T.A.R. Emilia-Romagna Sez. I Bologna n. 19.3.2022 n. 252. Il T.A.R. definisce invece esplicitamente come *"minoritario orientamento"* come tesi *"completamente isolata in giurisprudenza"* quella della *"configurabilità di un controllo congiunto a mezzo comportamenti concludenti e dunque a prescindere dalla finalizzazione di accordi"*

Alla luce del contesto sopra rilevato, pur confermando la qualificazione di alcune società a partecipazione pubblica (e fermo restando che in queste società il Comune di Russi non dispone da solo del controllo di tali società), appare comunque opportuno proseguire nella progressiva estensione, per quanto possibile e compatibile, in via di autovincolo di istituti caratteristici delle società a controllo pubblico, laddove compatibili nei diversi contesti e quindi da adattarsi in differenti concrete modalità (ad es. sito *"Società Trasparente"*, regolamento assunzioni; sistema anticorruzione).

Si assume in tal modo volontariamente un indirizzo che porta a ridurre sul piano fattuale le differenze tra i diversi tipi di società, assimilando progressivamente la società partecipazione pubblica a quella a controllo pubblico.

Nel caso delle società miste poi, anche in caso di maggioranza pubblica in assemblea (ed eventualmente anche nei componenti designati nel C.d.A.), e in ipotesi anche se in capo ad un'unica Amministrazione, l'effettiva condizione del controllo pubblico sarà esclusa in presenza di clausole statutarie o di patti parasociali che stabiliscano maggioranze qualificate la cui formazione imponga l'apporto dei soci privati. Si richiamano sul punto le citate per l'autorevolezza Corte dei Conti Sez. Riunite in Sede Giurisdizionale in speciale composizione n. 16/2019 ed inoltre Corte dei Conti Sez. Riunite in sede di Controllo n. 11/2019, nonché Corte dei Conti Sez. Controllo Umbria n. 76/2019, Tar Lazio Sez. I n.511/2019, Tar Marche n. 694 e 695 del 2019.

Le menzionate sentenze evidenziano che nelle società miste, costituite con gara a c.d. *“doppio oggetto”*, la rilevante influenza sulla gestione del socio privato, per come desunta da determinati indicatori e garantita da statuto e/o patti parasociali, condizione pacificamente ricorrente in concreto se si analizzano con tale lente lo Statuto ed il patto parasociale di AZIMUT, comportando la definizione di società *“a partecipazione maggioritaria pubblica”* (come definito, per un caso del tutto analogo, da Corte dei Conti Sez. Riunite in Sede Giurisdizionale in speciale composizione n. 16/2019).

Tali condizioni sussistono per Azimut S.p.a. ab origine dal momento della sua configurazione come società mista in data 01.07.2012. La constatazione della mancanza del controllo pubblico è stata in ogni caso oggetto di precedente ricognizione, di cui dà atto peraltro la deliberazione della Sezione Regionale della Corte dei Conti n. 131/2021/VSGO.

Al riguardo, la Corte dei Conti Sezione Controllo Emilia-Romagna n. 10/2022 (relativa alla verifica della ricognizione delle partecipate 2017-2018-2019 del Comune di Rimini) in merito alla nozione di *“controllo pubblico”*, dopo avere ribadito la sua posizione sulla nozione di *“controllo pubblico”* in generale, conferma espressamente che *“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).”*

Sul sito della società, alla Sezione *“Società trasparente”* al link *“Bilanci”*, si può visionare anche il Bilancio di Sostenibilità 2021 di Ravenna Holding S.p.a. e del gruppo, in cui vengono descritte, tra le altre, le implicazioni in termini di efficientamento e di contenimento dei costi che Ravenna Holding ha progressivamente attuato negli anni grazie alla propria organizzazione specifica.

Rispetto alla prima fase della holding, infatti, a partire dal 2013 sono state progressivamente centralizzate in capo alla capogruppo tutte le attività comuni ed adattate alle singole realtà delle società (Affari Generali, Societari, Amministrazione e Controllo, Servizi Informativi, ecc. e quindi amministrazione e contabilità, contratti, personale, servizi legali, affari societari, sistemi 231/anticorruzione/privacy, trasparenza, sistemi informatici, internal audit). L'attività della holding

appare in tal senso estremamente capillare e profondamente integrata con l'attività delle società operative, che svolgono servizi di interesse generale e si concentrano di fatto quasi soltanto sulle attività operative.

Nell'ambito di tale attività, Ravenna Holding S.p.a. e per essa i suoi enti soci hanno inteso significativamente implementare un forte presidio anticorruzione del gruppo, al fine di prevenire in generale fenomeni di "mala gestio".

Si sottolinea al riguardo significativamente come Azimut S.p.a. abbia acquisito del mese di ottobre 2021 la certificazione ISO 37001 anticorruzione, come obiettivo posto da Ravenna Holding S.p.a. e dagli enti locali, in considerazione della natura della società (a partecipazione privata) e della sua oggettiva complessiva dell'attività (multiservizi). In considerazione del forte presidio di coordinamento della capogruppo dei sistemi integrati 231/anticorruzione che assicurano alle società del gruppo in modo omogeneo ed in continuo i necessari adeguamenti calati nella specialità delle singole società, la capogruppo ha ritenuto di sottoporre a certificazione la società più complessa, anche come riscontro sul gruppo dei sistemi adottati.

Questa peculiare struttura organizzativa ha dato luogo a complessive sinergie ed economie di spesa sul gruppo.

La centralizzazione assicura altresì uniformità di comportamenti nel gruppo, di fondamentale importanza data la complessità della legislazione nei vari settori presidiati (cimiteriali, sosta, disinfestazione, verde, tributi, farmacie, onoranze funebri).

Costituisce in ogni caso fondamentale strumento per controllare adeguatamente le società e la loro attività, sia ai fini civilistici sia come supporto fondamentale degli enti locali nell'ambito dei controlli di cui all'art. 147 quater del TUEL.

La particolarità dello schema organizzativo adottata, appare ulteriormente rilevante anche in chiave espansiva; per il perseguimento degli obiettivi di funzionalità e contenimento dei costi, ad esempio, la partecipazione della holding e l'estensione del medesimo schema di gruppo ad Acqua Ingegneria S.r.l. appare essenziale ed insostituibile per l'equilibrio economico e lo sviluppo funzionale della società.

La medesima logica, ispirata alla ricerca da parte degli enti locali della piena applicazione dell'art. 1 2° comma del D. Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., appare presupposta nell'integrazione con l'attività immobiliare voluta dagli enti (per previsione statutaria esclusivamente improntata da una logica di interesse pubblico degli stessi, fuori da ogni logica speculativa), che ha permesso di sfruttare la struttura esistente della holding e la sua organizzazione, evitando la moltiplicazione di costi per la costituzione di ulteriori società.

Si consideri che Ravenna Holding S.p.a. opera come oggetto sociale esclusivo nello svolgimento - del pari esclusivo - della propria attività per gli enti locali, di cui gestisce le partecipazioni societarie.

Al di là di ogni classificazione meramente formale di Ravenna Holding S.p.a. (anche come società in house all'interno dell'ampia gamma di "attività" congiunte nell'ambito del suo oggetto sociale esclusivo così come previsto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.), il contesto della holding si è quindi significativamente evoluto rispetto a quello originario e l'attuale schema di integrazione con le singole del gruppo appare nei fatti infungibile, ponendosi ogni altra soluzione in evidente contrasto con i principi di cui all'art. 1 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i..

Sotto tale profilo, appare rilevante evidenziare l'approdo conclusivo di Corte dei Conti Sez. Controllo Liguria 23/2021/VSG nei confronti della holding intesa come strumento strutturale di razionalizzazione degli enti locali, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 comma 2° del medesimo Decreto Legislativo: *"Nello specifico, l'art. 4, comma 5, legittima, indirettamente, le partecipazioni in società espletanti funzioni di "holding", individuate come quelle che hanno come "oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali". Nel caso di specie, tuttavia, la detenzione (integrale), da parte del Comune di Genova, di FSU srl è funzionale alla gestione di una sola partecipazione societaria, quella in IREN spa. In disparte il tenore letterale dell'esposto art. 4, comma 5, TUSP, che sembra riferire la legittima detenzione di una società "holding" alla gestione di, plurime, "partecipazioni societarie", il mantenimento di una struttura societaria al fine di esercitare i diritti di socio nei confronti di una sola società appare presentare profili di non economicità (o, comunque, necessitanti di una congrua motivazione).*

*Si tenga conto che le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 175 del 2016 (**anche gli artt. 4 e 20, qui in esame**) "vanno applicate avendo riguardo", fra gli altri, "all'efficiente gestione delle partecipazioni" e "alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica" (oltre che alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, cfr. art. 1, comma 2, TUSP). Tali principi sono poi specificati nell'art. 20, che, fra i parametri che devono informare il processo di revisione (e, pertanto, la periodica motivata opzione di mantenimento che il legislatore richiede all'ente socio), fanno riferimento, in prevalenza, proprio alla necessità di un congruo rapporto fra costi della partecipazione e benefici attesi per l'ente socio o la collettività di riferimento."*

Per la Corte quindi le disposizioni dell'art. 4 (tanto più la loro interpretazione ed applicazione), in tutte le sue disposizioni senza eccezioni - oltre che quelle dello stesso art. 20 - vanno applicate in modo non meramente formale, ma sul presupposto sostanziale del rispetto dei principi dell'art. 1 comma 2° e quindi appaiono a questi ultimi subordinate.

Tali enunciazioni ricorrono in modo ancora più marcato per Ravenna Holding S.p.a., avendo deciso gli enti locali di partecipare ad un'unica holding (evitando di creare altre strutture) costituita anche per fornire un service fortemente strutturato in grado di ridurre i costi per le strutture centrali delle società controllate, assicurando in pari tempo piena uniformità di indirizzo operativo e funzionalità e permettendo di conseguenza alle società controllate di potersi concentrare sull'esecuzione dei servizi. E' in questa primaria scelta - e non in effetti neutri e mediati privi di effettiva rilevanza - che va quindi valutata la partecipazione degli enti locali: non si tratta di una semplice partecipazione indiretta attraverso una qualsiasi società strumentale, ma di una pluripartecipazione indiretta attraverso una società "holding" che per evidenti ragioni di riduzione di spesa e di funzionalità appare per sua natura riferibile alla partecipazione in più società.

In presenza di una holding il vincolo di scopo va accordato al peculiare schema della holding stessa, in quanto espressa applicazione in termini di razionalizzazione dei principi di cui all'art. 1 2° comma del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., nell'ambito di uno schema di partecipazione indiretta strutturalmente plurisocietaria.

Ciò premesso, con riferimento alla data del 31/12/2021 (le quote societarie evidenziate sono quelle detenute a tale data), la presente relazione ha riguardato le società facenti capo al gruppo Ravenna Holding, così rappresentate:

- **RAVENNA HOLDING SPA**, holding capogruppo partecipata dai Comuni di Ravenna (77,08%), Cervia (10,08%), Faenza (5,17%), Russi (0,66%) e dalla Provincia di Ravenna (7,01%), società soggetta alla direzione e coordinamento da parte del Comune di Ravenna e al controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci ai sensi della “Convenzione ex art. 30 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 fra gli enti locali soci di Ravenna Holding S.p.A. per la configurazione della società quale organismo dedicato per lo svolgimento di compiti di interesse degli enti locali e l’esercizio del controllo analogo congiunto sulla società stessa e sulle società partecipate operanti secondo il modello in house providing”;
- **ASER SRL**, controllata al 100% da Ravenna Holding S.p.A.;
- **AZIMUT SPA**, società mista pubblico-privata controllata (civilisticamente con le particolarità sopra evidenziate) da Ravenna Holding S.p.A. (59,80%);
- **RAVENNA ENTRATE SPA**, società in house providing controllata al 100% da Ravenna Holding S.p.A.;
- **RAVENNA FARMACIE SRL**, società in house providing (partecipata direttamente dal Comune di Ravenna per 0,89%) controllata al 92,47% da Ravenna Holding S.p.A.; soggetta al controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci ai sensi della “Convenzione ex articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) fra gli enti Locali soci di Ravenna Farmacie S.r.l. e Ravenna Holding S.p.A. per la conferma e la piena attuazione della configurazione della società quale organismo dedicato allo svolgimento di compiti di interesse degli enti locali e l’esercizio di un controllo analogo congiunto sulla società”;
- **ROMAGNA ACQUE – SOCIETA’ DELLE FONTI SPA**, società in house providing partecipata da Ravenna Holding S.p.A. (29,13%) soggetta al controllo analogo congiunto da parte di tutti i soci ai sensi della “Convenzione ex art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) fra gli enti soci di Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A., per l’esercizio del controllo analogo congiunto su Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A.”. Romagna Acque detiene una partecipazione nella società PLURIMA S.P.A. del 32,28%, che viene analizzata nella presente relazione;
- **START ROMAGNA SPA**, società a partecipazione pubblica (Ravenna Holding S.p.A. 24,51%);
- **SAPIR SPA**, società a partecipazione pubblica (Comune di Ravenna 0,0004%, Ravenna Holding S.p.A. 29,29 %);
- **ACQUA INGEGNERIA SRL**, 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) tra cui Romagna Acque – Società delle Fonti S.p.A.;
- **TPER SPA** partecipata da Ravenna Holding S.p.A. (0,04%); la società nel 2017 ha emesso strumenti finanziari negoziati nel mercato regolamentato;
- **HERA SPA**, società quotata in borsa, partecipata da Ravenna Holding S.p.A. (4,92%) e direttamente dal Comune di Ravenna (0,00007%).

CONCLUSIONI – PRESENTAZIONE SCHEDE

Si anticipano in forma sintetica le conclusioni delle analisi relative agli aspetti di maggior rilievo richiesti dal TUSP e diffusamente trattati nelle schede tecniche definite con i soci.

Progr	Ragione sociale	Partecipazione in controllo di Ravenna Holding S.p.A.	Test Art. 4	Test Art. 20 comma 2	Detenibilità
Dir	Ravenna Holding S.p.A.		Art. 4 co. 2 lett. d) Art. 4 co. 5	NO	SI
Ind	ASER - Azienda Servizi Romagna S.r.l.	SI	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	AZIMUT S.p.A.	SI**	Art. 4 co. 2 lett. c)	NO	SI
Ind	Ravenna Entrate S.p.A.	SI	Art. 4 co. 2 lett. d)	NO	SI
Ind	Ravenna Farmacie S.r.l.	SI	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	Romagna Acque - Società delle fonti S.p.A.	NO*	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	Plurima S.p.A.	NO	Art. 1 co. 4 lett. a) Art. 4 co. 2 lett. a) e b)	Art.1 co. 4 società a partecipazione pubblica di diritto singolare	SI
Ind	SAPIR S.p.A.	NO	Art. 4 co. 3 Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	Start Romagna S.p.A.	NO	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	HERA S.p.A.	NO	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	TPER S.p.A.	NO	Art. 4 co. 2 lett. a)	NO	SI
Ind	ACQUA INGERIA	NO	Art. 4 co. 1 Art. 4 co. 2 lett. D)	Art.1 co. 4 società a partecipazione pubblica di diritto singolare	SI

* *Controllo analogo congiunto*

** *Controllo civilistico (NON controllo ai sensi del TUSP).*