



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Nicola Bontempo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Patrizia Impresa	Consigliere
Fabio Alpini	I Referendario
Rosaria Di Blasi	Referendario
Anna Peta	Referendario (relatore)

nell'Adunanza pubblica da remoto del 10 febbraio 2022;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le *"Linee d'indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti, per il corretto adempimento, da parte degli enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016"*;

Vista l'ordinanza n. 10/2021 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in particolare l'art. 85, commi 3, lett. e) e 8-bis;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, recante le *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenze e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*, la cui applicabilità è stata prorogata fino al 31 marzo 2022 con decreto del Presidente della Corte dei conti del 31 dicembre 2021;

VISTE le richieste istruttorie (*prot. n. 8172/2021*), le note di risposta e le integrazioni documentali del Comune di Prato (*prot. n. 8311/2021, n. 9085/2021, 9086/2021 e n. 310/2022*);

VISTE le osservazioni e la Relazione di deferimento del Magistrato istruttore (*prot. n. 133/2022 e n. 705/2022*) e le controdeduzioni del Comune di Prato (*prot. n. 384/2022 e n. 818/2022*)

Viste le ordinanze n. 3/2022 e n. 4/2022 con le quali il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

Uditi nell'Adunanza pubblica da remoto, per il Comune di Prato, il Sindaco Avv. Matteo Biffoni, il dirigente del Servizio risorse umane e finanziarie, enti e società partecipate, dott.ssa Donatella Palmieri e il Segretario generale, dott.ssa Simonetta Fedeli.

PREMESSO IN FATTO

Con deliberazione del Consiglio comunale del 17 dicembre 2020, n. 74, il Comune di Prato ha approvato il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie e la relazione sullo stato di attuazione del precedente piano ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora in poi, anche, TUSP); tale deliberazione è stata trasmessa a questa Sezione in data 12 gennaio 2021 (*prot. n. 191/2021*), unitamente al solo piano di revisione, redatto secondo lo schema elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora in poi, anche, MEF). Con successiva nota (*prot. n. 9086/2021*) è stato altresì trasmesso il piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, predisposto sulla base del c.d. modello *standard* approvato dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR.

Nell'ambito dell'istruttoria per lo svolgimento del controllo sulle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Prato *ex* d.lgs. n. 175/2016, il Magistrato Istruttore (nota *prot. n. 8172/2021*) richiedeva la trasmissione di taluni documenti (statuto società a controllo pubblico, atti *ex* artt. 19, commi 2, 5 e 6, del TUSP, elenco affidamenti diretti alle società in house), rappresentando altresì l'esigenza di acquisire informazioni su eventuali operazioni di ripiano perdite e/o trasferimenti straordinari effettuati a favore di ciascuna società partecipata, nonché sullo stato di avanzamento delle procedure di dismissione. A riscontro della predetta nota, il Comune provvedeva a trasmettere

la documentazione richiesta, fornendo altresì talune precisazioni (*prot. n. 8311/2021, n. 9085/2021, 9086/2021 e n. 310/2022*).

A seguito di un primo esame istruttorio effettuato, era emersa la necessità di acquisire chiarimenti e ulteriore documentazione istruttoria con riguardo a specifici profili (*prot. n. 133/2022*); con nota *prot. n. 384/2022*, il Comune di Prato trasmetteva una memoria con la quale forniva precisazioni sui rilievi contestati, producendo altresì la relativa documentazione di supporto.

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato Istruttore redigeva la relazione conclusiva e procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione per l'esame collegiale. Con nota *prot. n. 705/2022* veniva trasmessa al Comune di Prato la Relazione di deferimento depositata, comunicando altresì la data di celebrazione dell'Adunanza pubblica e concedendo termine per eventuali controdeduzioni. A riscontro, l'Ente produceva tempestivamente una nota finale di controdeduzioni (*prot. n. 818/2022*).

In data 10 febbraio 2022, si è svolta l'Adunanza pubblica in modalità da remoto, con la presenza dei seguenti rappresentanti del Comune di Prato: il Sindaco, Avv. Matteo Biffoni; l'Assessore al Bilancio, alla programmazione finanziaria e agenda digitale, Benedetta Squittieri; il Segretario generale, dott.ssa Simonetta Fedeli; il dirigente del Servizio risorse umane e finanziarie, enti e società partecipate, dott.ssa Donatella Palmieri; il dirigente del Servizio Organi istituzionali, Servizi di supporto e Avvocatura, dott. Giovanni Ducceschi.

Nel corso dell'Adunanza pubblica i rappresentanti dell'Ente uditi non hanno fornito elementi ulteriori rispetto a quanto già diffusamente esposto in sede istruttoria e di controdeduzioni finali.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 20, comma 1, del TUSP rubricato "*razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*", prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino 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 all'art. 20, comma 2, del TUSP, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

1.1 L'operazione rinviene il suo antecedente logico-giuridico nel processo di revisione straordinaria ex art. 24 TUSP (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 22/SEZAUT/2018/INPR e n. 19/SEZAUT/2017/INPR, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 30/2021/VSGO). L'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime - dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni

progressivamente adottate (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

Nella sua struttura bifasica (ordinaria e straordinaria), tale processo rappresenta quindi il punto di sintesi di una valutazione complessiva in ordine alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano il mantenimento, con o senza interventi, delle partecipazioni pubbliche, in base a una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, sul piano della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5 TUSP), nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per il socio pubblico rispetto ad altre soluzioni (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 22/SEZAUT/2018/INPR). Tutto ciò nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci, i quali sono tenuti a proceduralizzare ogni decisione in materia, non soltanto, a monte, in fase di acquisizione delle partecipazioni, ma anche, a valle, in sede di revisione, riscontrando la permanenza delle ragioni del loro mantenimento, o, in caso contrario, avviando i procedimenti di cessione di quote, di fusione o di dismissione dell'intera partecipazione.

1.2. Il legislatore si cura, inoltre, di predeterminare i parametri attraverso i quali gli enti devono effettuare le valutazioni *de quibus*. Più in dettaglio, dalla disamina dell'art. 20 del TUSP e dei correlati articoli si evince che il processo di revisione periodica è suscettibile di investire tre macro-classi di organismi partecipati, ossia: *i*) società non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del TUSP, per assenza del requisito della stretta necessità e coerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio e della riconducibilità dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai commi 2 e 3 del citato art. 4 (art. 20, c. 2, lett. a); *ii*) società che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, relativi agli specifici obblighi motivazionali posti alla base del provvedimento di costituzione o di acquisizione di una partecipazione societaria; *iii*) società che presentano gli indicatori di criticità strutturale e funzionale previsti all'articolo 20, comma 2, lett. b e ss. Trattasi delle seguenti fattispecie: *i*) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, c. 2, lett. b); *ii*) società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, c. 2, lett. c); *iii*) società che abbiano conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio non superiore a un milione di euro (art. 20, c. 2, lett. d); *iv*) società che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (art. 20, c. 2, lett. e) e sempre che si tratti di società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale; *v*) società che necessitino di contenimento dei costi di funzionamento (art. 20, c. 2, lett. f) o di aggregazione (art. 20, c. 2, lett. g).

In merito alla portata precettiva degli esposti parametri, le Sezioni riunite in sede di controllo

(deliberazione n. 19/SSRRCO/2020) hanno precisato come “la ricorrenza di uno di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, TUSP) ovvero di mantenimento” (cfr. *ex plurimis*, anche, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 22/2021/VSG e n. 112/2020/VSG; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 49/2021/VSG, n. 48/2021/VSG, n. 8/2021/VSG, n. 7/2021/VSG, n. 6/2021/VSG; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazione n. 114/2018/VSG; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 4/2016/VSG). Tale interpretazione trova conforto nello stesso modello *standard* di redazione del piano di revisione approvato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR).

La ricorrenza dei parametri elencati nell'art. 20, comma 2, del TUSP impone, quindi, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio, l'adozione - alternativa - di provvedimenti di fusione, di soppressione, di liquidazione o di cessione, di differente “razionalizzazione” ovvero di motivato mantenimento della partecipazione (cfr. *ex plurimis*, Corte dei conti, deliberazione n. 19/SSRRCO/2020 e Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 22/2021/VSG). In tale operazione, la “motivazione delle scelte assunte” riveste dunque un ruolo di preminente centralità; sicché se è indubbio che gli esiti della ricognizione debbano essere rimessi all'esclusiva discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, l'esercizio del potere discrezionale, per non essere viziato, deve essere espressamente motivato con riferimento alle ragioni sottese alla decisione assunta (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 29/SEZAUT/2019).

L'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui le Amministrazioni pubbliche detengono partecipazioni dirette o indirette deve effettuarsi entro il 31 dicembre di ogni anno (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR) predisponendo, qualora ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione: quest'ultimo, adeguatamente motivato, deve essere corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione (cfr. art. 20, comma, 2, 1° parte, TUSP). Nel caso in cui nell'anno precedente sia stato già adottato un piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, le pubbliche amministrazioni devono altresì approvare una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti. Nell'intento dichiarato di agevolare il corretto adempimento, da parte degli Enti territoriali, delle disposizioni di cui all'art. 20 del TUSP, la Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR ha adottato le linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello *standard* di atto di

ricognizione e relativi esiti.

1.3. Le risultanze della revisione periodica, anche in caso di assenza di partecipazioni, e la relazione sull'attuazione del piano precedentemente adottato vanno comunicate alla struttura di monitoraggio del MEF ex art. 15 del TUSP, nonché alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti per le verifiche di rispettiva competenza.

La trasmissione dei piani operativi e delle delibere di ricognizione soddisfa finalità di trasparenza ed è funzionale allo svolgimento dei controlli effettuati dalla Corte dei conti sul “Gruppo ente territoriale”. Tali compiti si inseriscono nel più ampio ventaglio di funzioni di controllo sulle società partecipate intestate alla magistratura contabile dal TUSP, alla stregua del quale devono essere comunicate a quest’ultima le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci (ad esempio, le operazioni di costituzione o acquisizione di partecipazioni ex artt. 4, 5, 7 e 8, le quotazione in mercati regolamentati ex art. 26, commi 4 e 5, i piani per il superamento di situazioni di crisi d’impresa ex art. 14, comma 5, la congrua articolazione degli organi di amministrazione ex art. 11, comma 3).

L’art. 20 del TUSP non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l’esito di tale controllo. Sul punto, però, le Sezioni regionali di controllo sono orientate nel ricondurre la funzione in esame nell’alveo dei controlli successivi di legittimità (cfr. *ex plurimis*, anche, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 22/2021/VSG e n. 112/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazioni n. 49/2021/VSG, n. 48/2021/VSG, n. 8/2021/VSG, n. 7/2021/VSG, n. 6/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazione n. 116/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, n. 60/2018/VSG). Tale formante giurisprudenziale ha trovato conforto anche nelle recenti deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/2020 e della Sezione delle Autonomie n. 15/SEZAUT/2021.

Il controllo della Corte dei conti refluisce in una pronuncia di accertamento che, in caso di esito negativo, evidenzia le illegittimità riscontrate nell’intento di stimolare l’ente ad adottare le conseguenti misure correttive. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie deliberazione n. 15/SEZAUT/2021 ha ulteriormente precisato che, *“nel caso degli enti locali, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (ad esempio, protratti risultati economici negativi o necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex articolo 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP) potrebbero essere “suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” e, come tali, imporre l’adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall’articolo 148bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall’articolo 1, commi, 3 e 7, del D.L. n. 174 del 2012”*.

Ciò posto, l’Ente interessato è, in ogni caso, tenuto a valutare le segnalazioni e le criticità evidenziate dalla Sezione di controllo, adottando ogni misura utile al loro superamento.

1.4. L’adempimento dell’obbligo di provvedere alla ricognizione in vista della razionalizzazione

periodica è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori. Più in dettaglio, l'art. 20, comma 7, del TUSP, prevede che gli enti locali inadempienti sono soggetti alle misure previste in sede di revisione straordinaria ex art. 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché a sanzioni pecuniarie da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00, fatto salvo il danno eventualmente contestato in sede di giudizio amministrativo-contabile.

2. Tanto premesso, il Collegio procede all'esame del piano di razionalizzazione approvato dal Comune di Prato sotto il profilo sia "formale", con riferimento alle modalità e ai tempi di azione del piano, sia contenutistico con riguardo alla conformità delle scelte effettuate rispetto alla disciplina del TUSP, svolgendo altresì valutazioni in merito allo stato di attuazione del precedente piano.

2.1 Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2019 dal Comune di Prato, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020 (aspetti formali).

Con deliberazione del Consiglio comunale del 17/12/2020, n. 74 il Comune di Prato ha approvato il piano di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31/12/2019 e la relazione sullo stato di attuazione del precedente piano. Tali adempimenti sono stati effettuati entro il termine individuato con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR e dall'art. 20, comma 4, del TUSP (i.e., 31 dicembre 2020); dalle verifiche effettuate sul portale istituzionale dell'Ente, Sezione "Amministrazione Trasparente", i predetti atti risultano pubblicati in ottemperanza agli obblighi di pubblicità ex D. Lgs. n. 33/2013. La deliberazione n. 74/2020 risulta corredata dai pareri favorevoli del Responsabile del Servizio unità di staff Partecipazioni in enti e società, in ordine alla regolarità tecnica, e del Responsabile Servizio risorse umane e finanziarie, in ordine alla regolarità contabile.

In via preliminare, deve rilevarsi che l'Ente, nella parte motivazionale della deliberazione n. 74/2020, dà atto di redigere il piano di revisione periodica secondo un duplice schema, utilizzando cioè sia le schede di rilevazione, predisposte dal Ministero dell'economia e delle finanze, propedeutiche alla comunicazione ex art. 15 del TUSP, sia il modello c.d. *standard* adottato dalla Corte dei conti con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR.

Ciò posto, sotto il profilo contenutistico, ai sensi dell'art. 20, comma, 2, 1° parte, TUSP, il piano deve riportare gli esiti delle valutazioni effettuate ed essere corredata da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Il piano di revisione presentato non risulta, tuttavia, corredata dalla relazione tecnica, richiesta dal citato art. 20, comma 2. Al riguardo, l'Ente ha precisato (nota prot. n. 384/2022) che, *"Gli elementi del modello standard garantiscono con rappresentazione numerica, immediata e chiara che le decisioni prese in merito all'assetto del gruppo siano legittime dal punto di vista del disposto normativo, concretizzando pertanto i contenuti di una relazione tecnica, che deve attestare e supportare l'organo decisionale dal punto di vista della rispondenza alla norma e della opportunità della scelta. La documentazione "allegato 1" ha pertanto tutti i contenuti formali necessari di una relazione tecnica di premessa alle decisioni del Consiglio Comunale. Dal*

punto di vista nominalistico, infine, l'intestazione in prima pagina dell'allegato per la revisione al 31/12 degli anni 2018-2019-2020 riporta la denominazione Relazione".

Preso atto delle precisazioni fornite, il Collegio osserva che i modelli impiegati per la redazione non possono ritenersi integralmente esaustivi del quadro informativo, né idonei di per sé soli ad escludere la necessità della relazione tecnica. Si rammenta, infatti, che tale adempimento è funzionale a consentire la ricostruzione dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'Amministrazione in relazione alle determinazioni assunte e alle valutazioni, anche economiche, poste alla base delle conclusioni formalizzate nel piano di revisione ordinaria dell'Ente. A tal fine, la relazione tecnica dovrebbe contenere ogni dato e/o elemento di dettaglio necessario all'esercizio del controllo esterno affidato alla magistratura contabile sulle scelte di mantenimento della partecipazione o sulle misure di razionalizzazione impiegate, quali, a titolo meramente esemplificativo, l'attività svolta e le finalità istituzionali, le modalità di esercizio del controllo societario, l'analisi dei principali fattori di costo, la convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante il ricorso allo strumento societario in luogo di moduli organizzativi alternativi (ad esempio, gestione diretta), la sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. Il grado di analiticità della relazione andrà, poi, modulato in relazione alla rilevanza della partecipazione, in termini di valore assoluto e di quota di partecipazione. Più precisamente, nel caso di partecipazione minima l'ente dovrà dare atto dell'attività svolta, dei principali indici economici e della motivata scelta di mantenimento o dismissione. Di contro, nel caso di partecipazioni maggioritaria sarà richiesto un livello di approfondimento significativamente più elevato.

Ciò posto, la mancanza nel caso di specie della relazione tecnica circoscrive il sindacato di questa Corte alle informazioni e ai dati desumibili dal piano di revisione ordinaria, dalla documentazione integrativa prodotta (*prot. n. 8311/2021, n. 9085/2021, n. 9086/2021 e n. 310/2022*) e dalle controdeduzioni depositate (*prot. n. 384/2022 e n. 818/2022*).

2.2. Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2019 dal Comune di Prato, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020 (profili sostanziali).

In via preliminare, il Collegio ritiene di dover svolgere alcune precisazioni, in punto di diritto, in merito al perimetro oggettivo della revisione ordinaria degli organismi partecipati, anche in ragione del portafoglio di partecipazioni detenute dal Comune di Prato.

In primo luogo, è d'uopo precisare che l'ente locale socio, nel definire il processo di razionalizzazione annuale, deve sempre considerare anche le partecipazioni in società quotate in mercati regolamentati ex art. 2, comma 1, lett. p) del TUSP. Difatti, l'art. 1, comma 5, del TUSP, nell'affermare che le disposizioni del d.lgs. n. 175/2016 si applicano - solo se espressamente previsto - alle società quotate (come definite dall'art. 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate, si riferisce esclusivamente alle norme che hanno come dirette destinatarie le società,

partecipate o controllate (ad esempio, gli artt. 11 e 19 del TUSP in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti); non ricomprende invece quelle dettate per le Pubbliche amministrazioni socie (ad esempio, l'art. 20 del TUSP in materia di piani di revisione periodica degli organismi partecipati).

Difatti, l'esclusione delle società quotate dall'applicazione generale del TUSP risponde all'esigenza di evitare distorsioni del mercato di negoziazione dei titoli già quotati, escludendo forme di penalizzazione, rispetto ai concorrenti, per le società a partecipazione pubblica che vi operano; il peculiare regime è anche dovuto alla circostanza che tali società sono già sottoposte ad una disciplina di settore, la quale - attraverso stringenti regole speciali di *governance* e di *disclosure* - favorisce l'attuazione delle finalità previste dal TUSP (i.e., l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica). Pertanto, il disposto di cui all'art. 1, comma 5, del TUSP non può mai tradursi in una estromissione delle società quotate dal perimetro oggettivo dell'analisi annuale dell'assetto degli organismi partecipati (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 6/2019/VSG e n. 199/2018/VSG). Tale interpretazione trova conforto anche nell'art. 26, comma 3, del TUSP; quest'ultimo, infatti, recita: *"le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015"*. Diversamente, il citato articolo non prevede alcuna eccezione per le partecipazioni in società quotate acquistate dopo la data indicata, le quali, pertanto, devono essere oggetto di ricognizione e di adozione di provvedimenti di razionalizzazione periodica ove, naturalmente, ricorrano i presupposti di cui all'art. 20, commi 1 e 2, del TUSP.

Il Comune di Prato ha redatto il piano in conformità a tale ricostruzione.

Dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute dall'Ente al 31 dicembre 2019, parte *"Ricognizione delle società partecipate"*, risulta che l'ente all'epoca risultava titolare di partecipazioni dirette nelle seguenti società: i) ALIA Servizi ambientali S.p.A.; ii) CONSIAG Servizi Comuni s.r.l.; iii) Edilizia Pubblica Pratese S.p.A.; iv) Farmacie Pratesi Pratofarma S.p.A.; v) Firenze Fiera S.p.A.; vi) Gestione Impianti Depurazione Acque S.p.A. enunciabile anche GIDA S.p.A.; vii) Interporto della Toscana centrale - Società per Azioni; viii) PIN soc. cons. A.R.L. - Servizi Didattici e Scientifici per l'Università di Firenze; ix) CONSIAG S.p.A.; x) PUBLIACQUA S.p.A.; xi) Politeama Pratese S.p.A.; xii) Società Risorse Società per Azioni in forma abbreviata SO.RI S.p.A. Alla medesima data, il Comune di Prato dichiara di non detenere partecipazioni indirette (cfr. piano di revisione, modello MEF, pag. 4). Le società Fidi Toscana S.p.A. e CREA - Centro Ricerche ed Alta Formazione s.r.l., essendo direttamente interessate dal precedente piano di revisione, saranno esaminate al punto 2.3. sullo stato di attuazione (v. *infra*).

Prima di procedere all'analisi delle singole società partecipate, il Collegio ritiene di dover effettuare talune precisazioni relative a criticità comuni riscontrate in più di una società.

In primo luogo, deve rilevarsi come non sempre le scelte di mantenimento della partecipazione da parte dell'Ente socio siano state accompagnate da una motivazione analitica; ciò, unitamente alla mancata redazione della relazione tecnica, ha reso molto complesso la ricostruzione del processo valutativo. Al riguardo, il Comune di Prato ha precisato che *"il TUSP ritiene che ogni amministrazione nell'ambito della sua discrezionalità effettui una valutazione al fine di considerare strettamente necessarie e coerenti con le proprie funzioni istituzionali le attività svolte dalle società a cui partecipa (omissis). La motivazione del permanere dell'amministrazione nella compagine sociale è stata vagliata negli anni, con numerose dismissioni di società non ritenute necessarie o funzionali rispetto alle politiche dell'amministrazione (Omissis). Le società mantenute nel gruppo sono quelle rispetto alle quali vi è uno storico impatto sul territorio, in termini di ricchezza prodotta, innovazione tecnologica o servizi, che contribuiscono a migliorare il tessuto produttivo con la loro localizzazione e capacità di attrarre investimenti"* (nota prot. n. 384/2022). Preso atto delle considerazioni espresse, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di esternare le predette ragioni nella relazione tecnica, tesa a meglio declinare la motivazione sintetica riportata nel modello *standard*.

Inoltre, con riguardo agli indicatori di criticità ex art. 20 del TUSP, nel piano di revisione "3.02 Condizioni art. 20, co. 2", il Comune di Prato ha dichiarato, per tutte le società, di non ravvisare esigenze di contenimento ex art. 20, comma 2, lett. f. In sede istruttoria, veniva osservato che tale conclusione non risultava corroborata da un'analisi dei costi di funzionamento, prodromica alle valutazioni di competenza dell'organo decisionale (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazioni n. 30/2021/VSGO e n. 106/2020/VSGO); né tantomeno la mera rappresentazione del dato contabile del costo del personale - riferito tra l'altro al solo esercizio 2019 - poteva essere considerata di per sé sufficiente allo scopo. Tale ultimo rilievo veniva condiviso dal Comune di Prato (nota prot. 384/2022), il quale precisava che *"il dato più funzionale per una espressione di merito sulla necessità di contenere costi di funzionamento dovrebbe essere il costo unitario per prodotto/per singolo comune socio, aggregato poi per centro di responsabilità, che confrontato con valori standard disponibili sul territorio consentirebbe di verificare nel tempo l'efficienza gestionale dell'uso di risorse da parte della società"*. Più in dettaglio, l'ente ha precisato di effettuare le analisi sulle società partecipate e gli enti non societari impiegando indici di vario tipo, fra cui il Margine Operativo Lordo (MOL); ha altresì puntualizzato che gli esiti delle verifiche effettuate sono presentati agli amministratori sia nella nota integrativa del bilancio consolidato del Gruppo Pubblica Amministrazione sia nella Sezione "aspetti economici finanziari" delle Delibere "Nota di Aggiornamento del DUP"; ha infine fornito precisazioni sulle politiche di contenimento varate e sui presidi adottati. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sulla

necessità di svolgere, nelle successive rilevazioni annuali, le predette analisi sui costi di funzionamento, esplicitando, ove sussistenti, le ragioni per le quali l'ente non ritenga necessario adottare azioni di contenimento dei costi nella relazione tecnica.

Di seguito, l'analisi delle singole società.

2.2.1. ALIA - Servizi Ambientali S.p.A.

Alia - Servizi Ambientali S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che ne detiene il 16,0467 per cento; essa ha come oggetto sociale la gestione dei servizi d'igiene urbana ed ambientali, secondo quanto previsto dalla L.R. Toscana n. 61/2017 e s.m.i. Al riguardo, l'Ente precisa che *"nella rilevazione straordinaria al 23/09/2016 approvata con DCC 88/2017, la società Alia Spa non era presente, mentre figurava ASM Spa. La partecipazione del Comune di Prato in Alia Spa deriva infatti dalla fusione per incorporazione della partecipata ASM Spa in Quadrifoglio Spa, che ha assunto la denominazione di Alia Spa insieme alle altre società aggiudicatrici della gara di Ambito per la gestione dei rifiuti urbani. La fusione decorre dal 13/03/2017"* (così, scheda 0.2.01 *"Ricognizione delle società a partecipazione diretta"*). Più in dettaglio, l'operazione straordinaria di fusione per incorporazione ha interessato la società Quadrifoglio S.p.A. (società incorporante), A.S.M. S.p.A., Publiambiente S.p.A. e CIS S.r.l.

Nell'ambito del piano di revisione periodica, parte *"Ricognizione delle società partecipate"*, redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato riconduce Alia - Servizi Ambientali S.p.A. alla categoria *"società quotate"* ex art. 2, c. 1, lett. p), del TUSP.

2.2.1.1. Al riguardo, il Collegio ritiene di dover svolgere alcune considerazioni in merito alla qualificazione morfologica effettuata dal Comune di Prato, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile.

Sul punto, l'art. 2, comma 1, lett. p), del TUSP recita: *"Ai fini del presente decreto si intendono per "società quotate": le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati"*.

Sono quindi identificati presupposti differenti in ragione della categoria di strumenti finanziari che viene in rilievo. Difatti, mentre per le azioni è sufficiente la mera emissione in mercati regolamentati, a prescindere dal momento in cui essa è deliberata, per gli altri strumenti finanziari, invece, l'emissione deve essere stata effettuata prima di una specifica data (i.e., 31 dicembre 2015). La *ratio* dell'individuazione di uno specifico limite temporale risiede nella volontà di prevenire possibili elusioni della disciplina del TUSP, attraverso operazioni di emissione allo scopo finalizzate.

Ne deriva che non possono considerarsi “quoted”, ai limitati fini della definizione coniata dal TUSP e delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile, quelle realtà societarie con strumenti finanziari diversi dalle azioni, emessi dopo la data legislativamente fissata.

Nella fattispecie in esame non ricorre nessuno dei due presupposti utili ai fini dell’art. 2, comma 1, lett. p), del TUSP. Difatti, dall’esame del piano di revisione ordinaria, degli atti ulteriori trasmessi (*prot. nn. 8311/2021 e 9086/2021*) e dalle informazioni reperibili sulla banca dati del registro delle imprese, si evince, in primo luogo, che la società Alia - Servizi Ambientali S.p.A. non ha emesso azioni quotate in mercati regolamentati. Nonostante il Comune di Prato, nella compilazione della scheda predisposta dal MEF per le rilevazioni periodiche, abbia valorizzato positivamente il campo *“deliberazione di quotazione di azioni in mercati regolamentati nei termini e con le modalità di cui all’art. 26, c. 4”*, tale affermazione non trova riscontro nella documentazione versata in atti.

Diversamente, Alia - Servizi Ambientali S.p.A. risulta aver emesso strumenti finanziari - più precisamente obbligazioni - quotati in mercati regolamentati irlandesi (ISE – Irish Stock Exchange); l’operazione risulta, però, essere avvenuta successivamente alla data del 31 dicembre 2015, richiesta dal citato articolo 2.

Più in dettaglio, nella seduta del 7 giugno 2016, il Consiglio di Amministrazione della società incorporante Quadrifoglio S.p.A. - poi Alia Servizi Ambientali S.p.A. - ha deliberato *“di procedere all’emissione di una obbligazione dando mandato al Presidente e al Direttore Generale, anche disgiuntamente tra loro, al compimento di tutti gli atti necessari e conseguenti alla realizzazione di tale emissione, fino ad un valore massimo di € 50.000.000,00* (così, verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione n. 3/16 del 7 giugno 2016). Tale operazione è stata comunicata a questa Sezione, ai sensi e per gli effetti dell’art. 26, comma 5, del TUSP (nota *prot. n. 40046/DG* del 14 novembre 2016), unitamente alla trasmissione del predetto verbale. Con successiva nota dell’11 marzo 2017, *prot. n. 8525*, la società incorporante comunicava, ai sensi e per gli effetti dell’art. 26, comma 5, del TUSP che *“il procedimento per l’emissione di obbligazioni quotate su mercati regolamentati (omissis) si è perfezionato il 9 Marzo 2017: data nella quale Quadrifoglio S.p.A. ha concluso l’emissione di un prestito obbligazionario unsecured e non convertibile di € 50 milioni sottoscritto da investitori istituzionali. Le obbligazioni con una durata pari a 7 anni sono quotate presso il mercato regolamentato nella Borsa di Dublino (ISE – Irish Stock Exchange)”*, trasmettendo altresì in allegato *“il comunicato stampa regolarmente depositato presso la CONSOB”*.

Tanto premesso, dunque, il Collegio ritiene che Alia - Servizi Ambientali S.p.A. non rientri *tout court* nella nozione di “società quotata” ex art. art. 2, comma 1, lett. p), del TUSP; essa, invece, ricade nella disciplina transitoria di cui all’art. 26, comma 5, del TUSP, alla stregua della quale *“Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all’emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta*

giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto". Alla luce di tale previsione e delle considerazioni che precedono deve pertanto ritenersi che Alia - Servizi Ambientali S.p.A. non soggiaccia ai vincoli e ai limiti previsti nella disciplina del TUSP in via strutturale, atteso che il procedimento di emissione degli strumenti finanziari è stato concluso in data 9 marzo 2017, e quindi entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016 (cfr. art. 26, comma 5 del TUSP, il quale recita "il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società"). Tale ricostruzione trova conforto nelle comunicazioni delle operazioni effettuate dalla Quadrifoglio S.p.A. (società incorporante), poi Alia - Servizi Ambientali S.p.A., a questa Sezione ed è stata sostanzialmente condivisa, in sede di controdeduzioni, anche dall'ente socio (nota prot. n. 384/2022). Ciò non ha alcuna ricaduta sugli obblighi del Comune di Prato in merito al processo di revisione annuale, avendo l'art. 26, comma 5, del TUSP come destinatario la società e non l'ente locale socio. Quest'ultimo - come già esposto (v. *supra* punto 2.2.) - ha preso in esame, nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, anche Alia - Servizi Ambientali S.p.A. e, all'esito delle ricognizioni effettuate, ne ha previsto il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: "la società risulta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, e in considerazione di quanto previsto ed effettuato sulla base della relativa normativa regionale, non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione. Pertanto, come evidenziato anche nell'ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all'attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione", ritenendosi non sussistenti gli indicatori di criticità di cui all'art. 20, comma 2, del TUSP.

2.2.1.2. Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente, il Collegio, ritiene, tuttavia, di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

Con riguardo alla condizione di cui all'art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e "A5) Altri ricavi e proventi" (cfr. *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazioni n. 62/2021/VSGO e n. 9/2021/VSGO). Inoltre, negli "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche", adottati dal MEF, è precisato che qualora nella voce A5) Altri ricavi e proventi "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 ". Dall'esame congiunto della schede - redatte nel duplice modello standard

elaborato dal MEF e dalla Corte dei conti – e facendo applicazione del succitato criterio, risulta che Alia - Servizi Ambientali S.p.A., nel triennio 2017-2019, ha conseguito un fatturato medio superiore a 1 milione di euro, pari a euro 282.662.496,00. Per mero errore materiale, tuttavia, nel piano di revisione ordinaria - parte 3.02 *“Condizioni art. 20, co. 2”* – viene riportato un valore medio del fatturato di euro 94.220.832,00; va altresì precisato che, nell’ambito della voce A5) *Altri ricavi e proventi*, sono stati computati anche i contributi in conto esercizio, di cui viene riportato il relativo ammontare per ciascuno degli anni 2017-2019.

Al riguardo, da un raffronto tra i dati contenuti nel piano di revisione ordinaria – redatto secondo lo schema predisposto dal MEF – e quelli desumibili dai bilanci della Società, depositati presso il Registro delle imprese e acquisiti dal portale *Telemaco Infocamere*, il Magistrato istruttore rilevava l’incoerenza dell’ammontare dei contributi in conto esercizio per gli anni 2017, 2018 e 2019. Pur senza incidere sull’importo totale della voce A5 per ciascuno degli anni 2017-2019, il diverso ammontare dei contributi in conto esercizio è dovuto alla circostanza che il Comune di Prato ha considerato nel calcolo – esclusivamente o congiuntamente - anche altri elementi contabili, quali i contributi in conto capitale e in conto impianti. Più in dettaglio, il valore comunicato *sub voce* “contributo in conto esercizio” dall’Ente corrisponde: i) per l’esercizio 2019, alla sommatoria dei contributi in conto capitale (pari a 700.000) e in conto impianti (pari a 392.093,00), senza tener quindi conto dell’importo del contributo in conto esercizio (pari a 13.114,00); ii) per l’esercizio 2018, al mero contributo in conto impianti (pari a 381.246,00), senza computare l’importo del contributo in conto esercizio (pari a 27.979,00); iii) per l’esercizio 2017, all’ammontare totale dei contributi in conto esercizio (pari a 383.038,00) e in conto impianti (pari a 625.601,00). Sul punto, l’ente socio ha precisato (nota *prot. n* 384/2022): *“poiché nel modello del MEF si chiedeva evidenza dei contributi facenti parte della voce altri proventi, tali dati sono stati ricavati dalla nota integrativa dei bilanci di esercizio 2019-2018-2017 di Alia, considerando ogni tipologia di contributi fra quelli contabilizzati fra i ricavi. omissis Poiché la modulistica prevede di dare evidenza – rispetto al complessivo valore della produzione – di quanta sia la parte dei ricavi che proviene da contribuzione, si è ritenuto di inserire a maggior garanzia della verifica sul tetto, anche quelle voci diverse dai soli contributi in conto esercizio che non sono state classificate fra i proventi straordinari ma che tuttavia sono contabilmente comprese nei ricavi operativi”*.

In tal modo, il Comune di Prato ha riportato un dato “alterato” rispetto alla reale consistenza dei contributi in conto esercizio, talvolta trattando le voci dei differenti contributi in modo equipollente o sostitutivo. Per quanto possa apparire meritoria l’impostazione di dare evidenza di tutti i contributi, il Collegio rileva la non piena correttezza di tale *modus operandi*. Difatti, secondo il principio contabile dell’OIC n. 12, i contributi in conto esercizio hanno natura di integrazione dei ricavi dell’attività caratteristica o delle attività accessorie diverse da quella finanziaria o di riduzione dei relativi costi ed oneri; essi, pertanto, hanno una connotazione diversa sia dai contributi in conto

capitale sia da quelli in conto impianti, definiti questi ultimi – secondo il principio contabile dell'OIC n. 16 - come somme erogate da un soggetto pubblico (Stato o enti pubblici) alla società per la realizzazione di iniziative dirette alla costruzione, riattivazione e ampliamento di immobilizzazioni materiali, commisurati al costo delle medesime. Alla luce di quanto precede, l'Ente avrebbe dovuto indicare il valore corretto dei contributi in conto esercizio, previsti nei bilanci di Alia - Servizi Ambientali S.p.A., fornendo, al contempo, un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione nella voce A5) "Altri ricavi e proventi". Tali elementi conoscitivi - di norma, rinvenibili nei documenti di bilancio della società, ed in particolare nella nota integrativa e in quella illustrativa alle voci del conto economico - non sono presenti nel piano di revisione ordinario presentato.

Considerato che la quota di contributi in conto esercizio non appare di ammontare significativo rispetto al totale della voce A5 del conto economico e preso atto dell'ammontare totale del fatturato e di quello medio nel triennio 2017-2019, si ritiene comunque che le omissioni e le imprecisioni di redazione dell'Ente non comportino l'emersione del fattore di criticità di cui all'art. 20, comma 2, lett. d) del TUSP. Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare in modo corretto il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) "Altri ricavi e proventi".

Per quanto concerne, infine, i costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.2 CONSIAG Servizi Comuni s.r.l.

CONSIAG Servizi Comuni s.r.l. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 5,99 per cento del capitale sociale. Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte "*Ricognizione delle società partecipate*", redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato riconduce CONSIAG Servizi Comuni s.r.l. alla categoria delle "società in house".

2.2.2.1. Alla luce del combinato disposto di cui all'art. 2, comma 1, lett. o), e all'art. 16, commi 1 e 3 del TUSP, la catalogazione operata dall'Ente deve ritenersi corretta. In merito al requisito del controllo analogo congiunto, lo Statuto prevede espressamente che la "*società è soggetta all'indirizzo e al controllo degli enti affidanti, analogo a quello dagli stessi esercitato nei confronti dei propri uffici e/o servizi*" (art. 3.3); tale situazione è inoltre richiamata in altre disposizioni statutarie (ad esempio, artt. 12.3 e 19) unitamente alla previsione di poteri di "controllo" e verifica da parte dell'assemblea dei soci sulle attività dell'organo di amministrazione (ad esempio, art. 12.4).

La partecipazione al capitale sociale è riservata, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, ai soci "pubblici" (ossia, Enti locali ovvero unioni/associazioni o consorzi tra i medesimi, le Pubbliche

Amministrazioni e gli Enti pubblici, nonché le società a totale capitale pubblico); tale regola statutaria è ulteriormente rafforzata dalla circostanza che l'art. 10.1. dello Statuto espressamente prevede che le *“quote sono trasferibili unicamente a favore di altri soci e/o a favore di enti locali, pubbliche amministrazioni, enti pubblici e/o società a totale partecipazione pubblica, nel rispetto di quanto previsto agli artt. 1 e 2 [dello] statuto, nonché delle disposizioni pubblicistiche vigenti, regolanti la partecipazione di pubbliche amministrazioni a società di capitali”*. In tal modo, viene preservato il requisito della partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale anche durante la vita della Società.

Parimenti sussiste il c.d. requisito dell'attività prevalente, atteso che l'art. 6.4 dello Statuto prevede che la *“società deve produrre oltre l'ottanta per cento del fatturato attraverso lo svolgimento di compiti affidati dagli enti soci e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società”*.

Risulta altresì rispettato il disposto ex art. 4, comma 4, del TUSP, atteso che Consiag Servizi Comuni S.r.l. ha come oggetto sociale esclusivo la produzione e/o lo svolgimento di servizi di interesse generale e beni/servizi strumentali a favore dei soci con riferimento ai settori dell'ambiente, del territorio e dell'energia (art. 6 dello Statuto). Dalle verifiche effettuate sul portale dell'Autorità Nazionale anticorruzione (ANAC) la società risulta iscritta nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

2.2.2.2. Con particolare riguardo agli affidamenti diretti di cui all'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, giova rammentare che tale previsione opera in deroga al generale obbligo di indire una gara orientata al confronto concorrenziale tra gli operatori economici del settore ed ha carattere integrativo, quanto alle condizioni per il legittimo ricorso all'affidamento in house, rispetto all'art. 12 della Direttiva Ue n. 2014/24/UE (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 100/2020; Corte di Giustizia UE, Sez. IX, sentenza, 6 febbraio 2020 nelle cause riunite nn. C-89/19 e C-91/19). La norma configura dunque una duplice condizione cui è subordinata la legittimità del ricorso al modello organizzativo dell'in house providing: i) la dimostrazione della incapacità del mercato di offrire il bene/servizio alle medesime condizioni, qualitative, economiche e di accessibilità, garantite dalla società assoggettata al controllo analogo (c.d. fallimento del mercato); ii) la sussistenza di specifici benefici per la collettività derivanti dall'affidamento diretto. A riscontro della richiesta istruttoria (prot. n. 8172/2021), il Comune di Prato ha comunicato l'elenco degli affidamenti diretti con riferimento al triennio 2018-2020.

Al riguardo, il Magistrato istruttore (prot. n. 705/2022 e n. 133/2022) ha rilevato in particolare, da una prima verifica effettuata sul portale dell'Amministrazione trasparente, che nell'apposita sezione “bandi di gara”, sembravano figurare ulteriori affidamenti diretti del Comune di Prato alla società Consiag servizi Comuni S.r.l. A superamento del rilievo, l'Ente socio, in sede di

controdeduzioni finali (prot. n. 818/2022), ha precisato che, *“sul sito del Comune di Prato, nella sezione “Bandi di Gara e Contratti” l’amministrazione ha ritenuto corretto pubblicare, oltre ai nuovi affidamenti in house, anche gli atti conseguenti o connessi ad affidamenti in house già autonomamente stipulati in anni precedenti, quali quelli relativi a rettifiche e integrazioni dei disciplinari (omissis), che sono stati integrati con precisazioni regolatorie sugli obblighi fra le parti, sulle modalità di svolgimento delle prestazioni, sulle modalità di verifica e pagamento, tutti elementi rispetto ai quali le disposizioni contrattuali non consentivano chiarezza univoca. Per tale motivo, omissis, possono quindi apparire sul sito del Comune nella sezione Trasparenza, associati alla categoria “affidamento in house” alcuni atti amministrativi che sono integrazioni, o specificazioni o aggiornamenti periodici come da disposizioni contrattuali dell’affidamento principale Rep. 31219/2004, e non sono invece affidamenti ex novo”*.

2.2.2.3. Con riguardo alle previsioni in materia di gestione del personale ex art. 19 del TUSP, dall’esame della documentazione trasmessa, si evince che la società ha adottato il *Regolamento per il reclutamento del personale nella società Consiag servizi comuni s.r.l.*, definendo i criteri e le modalità da seguire per il reclutamento del personale non dirigente; tale regolamento recepisce i principi dettati dall’art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 per le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni. Inoltre, in linea con quanto statuito all’art. 19, comma 3, del TUSP, il regolamento in esame risulta essere stato pubblicato sul portale istituzionale della società.

Ciononostante, in sede istruttoria, il Magistrato istruttore ha osservato (prot. n. 133/2022), in primo luogo, l’assenza di atti regolamentari relativi ai criteri e le modalità da seguire per il reclutamento del personale dirigenziale, posto che l’art. 19, comma 2, del TUSP non opera alcuna distinzione in ragione del grado funzionale o della qualifica professionale; secondariamente, ha manifestato talune perplessità sulla compatibilità dell’art. 3 del citato regolamento con l’art. 19 del TUSP nella parte in cui prevede la non applicabilità dello stesso, tra gli altri, all’assunzione di personale già alle dipendenze di società a partecipazione pubblica diretta e/o indiretta nonché a quello a tempo determinato per sopperire all’assenza di personale avente diritto alla conservazione del posto di lavoro, non rinvenendo, negli atti trasmessi, alcuna giustificazione del regime escludente coniato.

Al riguardo, il Comune di Prato (prot. n. 384/2022) ha comunicato che *“è in corso uno studio per la modifica del regolamento al fine di inserire anche le modalità di selezione di personale dirigenziale, che provenga dall’esterno”*. Con riguardo al secondo profilo ha rappresentato che *“la mancata applicazione del regolamento sulla selezione del personale ai soggetti in esubero provenienti da altre società a controllo pubblico è derivata dal rispetto delle disposizioni legislative previste dall’art. 25 del D.Lgs. 175/2016 e dal Decreto ministeriale di attuazione del 9.11.2017, le quali prevedono i meccanismi di riassunzione del personale in esubero con processi regolati dalla Regione (omissis) Circa la mancata applicazione del regolamento alle assunzioni a tempo determinato di periodi superiori a sei mesi, si precisa che la società Consiag Servizi Comuni ha inserito tale previsione esclusivamente per episodi di urgenza e contingenza derivanti da assenze di*

personale improvvisate e non preventivabili. (omissis)''.

Preso atto delle controdeduzioni prodotte, in primo luogo, il Collegio osserva che la richiamata normativa transitoria ex art. 25 del TUSP non appare di per sé risolutiva, atteso che la stessa ha comunque un periodo di applicazione circoscritto, decorso il quale ne cesserà l'efficacia; con riguardo, infine, alla mancata applicazione del regolamento alle assunzioni a tempo determinato per periodi "superiori" a sei mesi, si osserva che il carattere d'urgenza potrebbe apparire non in linea con la stipula di contratti di lavoro per periodi non eccessivamente brevi (i.e., superiori a sei mesi). Alla luce delle considerazioni che precedono, questa Sezione rammenta l'importanza che i profili menzionati siano attenzionati dalla Società in sede di regolamentazione; ad ogni buon fine, va comunque precisato che, per quanto non oggetto di disciplina regolamentare, trova diretta applicazione l'art. 35, comma 3, del d. lgs. n. 165/2001, in virtù della forza espansiva riconosciutagli dall'art. 19, comma 2, TUSP, secondo periodo.

2.2.2.4. In relazione, invece, al recepimento, da parte della società, degli obiettivi fissati dall'Ente socio ex art. 19, comma 5, del TUSP, il Comune ha trasmesso gli atti relativi agli indirizzi strategici e agli obiettivi gestionali assegnati dallo stesso alle sue partecipate, relativi agli anni 2018, 2019 e 2020, unitamente ai provvedimenti conseguenzialmente adottati dalla società ex art. 19, comma 6, del TUSP per il solo periodo 2019-2021 e 2020-2022 (e non anche per il 2018). Si precisa che gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, sono stati inseriti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) per il triennio 2018-2020 e 2019-2021, e risultano pubblicati sul portale istituzionale dell'Ente.

Dalla disamina degli atti aventi ad oggetto gli indirizzi strategici e gli obiettivi gestionali assegnati dal Comune di Prato alle sue partecipate, si evince che Consiag Servizi Comuni S.r.l. è destinataria sia di generici indirizzi rivolti alla totalità delle partecipate dell'ente (quali, contenimento spese di funzionamento, generali e in materia di personale, miglioramento della qualità del servizio, efficienza ed efficacia della gestione), sia di *target* specifici.

Esaminati i piani industriali 2019-2021 e 2020-2022, il Magistrato istruttore (nota *prot.* n. 133/2022) manifestava talune perplessità sul corretto recepimento - da parte della Società nei provvedimenti ex art. 19, comma 6, del TUSP - degli indirizzi sul contenimento dei costi per la spesa di personale, stabiliti dall'Ente socio.

Più in dettaglio, sulla base delle prospettazioni rese dalla società nei piani industriali - a far data dal 2018 - veniva previsto un aumento dei costi del personale. In particolare, nel piano industriale 2019-2021 (pag. 8), la società rappresenta che " *La struttura organizzativa è cresciuta nel corso del 2018 del 7% rispetto al 2017, principalmente in considerazione del valore completo dell'annualità del costo del personale acquisito con il ramo d'azienda di ASM S.p.A. dedicato alla gestione dei parcheggi del Comune di Prato (omissis) e della stabilizzazione per l'intera annualità, nella pianta organica, delle figure professionali*

selezionate nel 2017 e inserite in organico nel corso delle due annualità. I profili tecnici operativi e amministrativi sono ancora da completare, con selezioni aperte a fine 2018 e da svolgere nel corso del 2019, anche per assicurare il presidio delle attività chiave di coordinamento, supervisione tecniche e di governo dei processi tramite inserimenti degli impiegati tecnici del 2019"; nel Piano industriale 2020-2022 (pag. 7 e 8) è ulteriormente affermato che "la struttura organizzativa è cresciuta nel corso del 2019 del 4% rispetto al 2018. Nel corso dell'anno sono state sostituite figure apicali e tecniche che hanno generato necessari tempi di avvicinamento. Inoltre, si è proceduto ad assunzioni di personale operativo necessario al miglior funzionamento dei servizi operativi. Nell'ipotesi di funzionamento del presente piano triennale previsto di mantenere lo sviluppo della struttura del personale con la dotazione organica completa post COVID, essendo questa necessaria allo svolgimento delle operazioni ai regimi ordinari di attività. Le assunzioni di nuovo personale sono ipotizzate nell'ultimo trimestre 2020 mantenendosi costanti per il 2021 e 2022". La società precisa altresì che la politica delle assunzioni "è volta a stabilizzare nel tempo i contratti a tempo determinato resi necessari nel 2019, anno di consolidamento della struttura organizzativa ed unico periodo in cui, nel corso dell'anno, si presentano le fisiologiche sovrapposizioni dovute al passaggio di responsabilità e informazioni da personale qualificato uscente alle nuove risorse. L'organigramma verrà modificato nel corso del 2019 per far fronte alle uscite di figura apicali e consentire di mantenere la migliore organizzazione per lo svolgimento dei servizi" (piano industriale 2019-2021, pag. 9). Veniva, inoltre, rilevato che la voce "Totale costo del personale" del Conto economico, già dall'esercizio 2016, mostrava una dinamica crescente. Pertanto, il Magistrato istruttore osservava come i piani industriali, nelle parti dedicate ai costi del personale, non sembrassero coerenti con gli indirizzi fissati dal Comune per le sue partecipate in materia di costo di personale, informati al principio generale del contenimento della spesa di personale (cfr. "indirizzi generali, sub a) contenimento spese di funzionamento, spese di personale", anni 2018, 2019, 2020). Veniva inoltre rappresentato che, dalla documentazione versata in atti, non risultava che l'ente socio avesse fatto riferimento alla maggiore complessità di attività o a nuovi compiti nel fissare gli obiettivi di contenimento della spesa di personale, essendosi limitato a ribadire la necessità che l'azione della società fosse improntata alla contrazione della spesa di personale.

A riscontro dell'osservazione formulata, con nota prot. n. 384/2022 l'ente socio ha precisato, in via preliminare, che l'aggregato "costi di funzionamento" è costituito "da costi ricorrenti, incompressibili e comprimibili, e costi della produzione, principalmente condizionati dal volume di attività per servizi commissionati dai soci. Esiste pertanto una proporzionalità fisiologica diretta, nelle società in house che non distribuiscono gli utili, fra aumento dei costi e aumento dei ricavi derivanti dalle maggiori spese sostenute. Quello che rileva, pertanto, è il rapporto di equilibrio fra trend dei costi e trend dei ricavi, oltre che una verificabile giustificazione dei fattori di variazione dei costi". Secondariamente, il Comune di Prato ha rappresentato che la crescita del costo del personale è stata dovuta, per gli anni 2016-2017, al perfezionamento di operazioni societarie di fusione per incorporazione e acquisto di ramo

d'azienda, con conseguente ingresso del personale delle due società acquisite; in via più generale, ha precisato che la predetta crescita risulta *"in realtà in linea con quanto indicato dall'Amministrazione. Difatti gli strumenti di programmazione imponevano un contenimento del costo del personale, che la società ha inteso come incidenza rispetto ai ricavi e non come importo assoluto. Conseguentemente, come è facilmente evincibile calcolando il rapporto dei costi annuali anno per anno rispetto al totale delle entrate del conto economico, si desume che i costi del personale sono stati contenuti mantenendosi su percentuali sempre inferiori al 30% dei ricavi. Tale incidenza si è inoltre mantenuta costante, nonostante le operazioni di fusione e di acquisizione (omissis). Occorre infine sottolineare che la società negli ultimi anni ha avuto la necessità di assumere nuovo personale in considerazione di nuovi servizi e ampliamenti di quelli esistenti, derivanti da affidamenti dei Comuni soci tramite il modello dell'in house providing"*.

Preso atto delle controdeduzioni prodotte, il Collegio rammenta che la giurisprudenza contabile ha dato un'interpretazione non eccessivamente rigorosa dell'art. 19, comma 5, del TUSP, e, per riflesso, del successivo comma 6. Più in dettaglio, è stato affermato che l'art. 19, comma 5, citato *"permette all'ente socio un approccio flessibile alla problematica assunzionale, posto che la norma non contiene richiami diretti alle norme di finanza pubblica che valgono per le spese, complessive ed individuali, del personale dipendente da enti pubblici (...) o per le relative assunzioni (...)"* (così, Sezione regionale di controllo per la Liguria deliberazione n. 80/2017/PAR). Ciò implica, da un alto, che *"un aumento dell'attività svolta e del fatturato non sarà da solo sufficiente a giustificare un incremento del personale se, in base a valutazioni di ordine economico, il personale in servizio presso la società sia già ampiamente sufficiente, in termini numerici, ad espletare il maggior servizio (in quanto sovradimensionato rispetto alle necessità della società in house)"*; dall'altro, *"diversamente, qualora le valutazioni svolte dall'Ente propendano per una corretta correlazione tra personale (e relativa spesa) e attività prodotta, un aumento della stessa potrà giustificare una politica assunzionale espansiva (omissis), ma compatibile con il principio di efficienza e con la realizzazione di economie di scale"* (così, Sezione regionale di controllo per la Liguria deliberazione n. 80/2017/PAR). La giurisprudenza contabile ha inoltre ritenuto che le decisioni in merito all'aumento del personale dovranno avere riguardo anche alla potenziale durata della maggiore attività, atteso che potrebbe sembrare incoerente, ed antieconomico, ad esempio, gravare la società di costi fissi a *"tempo indeterminato"* qualora l'aumento del fatturato (e della connessa attività) sia limitata nel tempo.

Tanto precisato, questa Sezione richiama l'attenzione sull'opportunità che, in sede di predisposizione degli obiettivi, da parte dell'ente socio e di adozione dei provvedimenti, da parte della società, si dia contezza dei predetti elementi, anche in ragione della considerazione che l'art. 19, comma 5, citato ha la funzione precipua di *"responsabilizzare l'Amministrazione socia che, sulla base delle informazioni in proprio possesso e di valutazioni di ordine economico, deve costruire obiettivi reali e raggiungibili e, in seguito, verificarne la realizzazione"* (così, Sezione regionale di controllo per la Liguria

deliberazione n. 80/2017/PAR).

2.2.2.5. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: la *“società risulta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, svolgendo servizi strumentali agli enti pubblici soci ed attività inerenti le funzioni di cui all'art. 4, co. 2, lett. d). La società è stata oggetto di valutazione circa il mantenimento della partecipazione in occasione del piano di razionalizzazione di cui alla DCC n. 13/2015 e DCC n. 18/2016. I contratti di servizio assegnati alla società sono stati recentemente aggiornati allo scopo di verificare la convenienza economica della scelta di gestione dei servizi in maniera esternalizzata mediante società anziché in forme alternative. Tutte le condizioni previste dall'art. 20 sono verificate e conformi al dettato normativo. Pertanto, come evidenziato anche nell'ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all'attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione”*.

Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente, il Collegio, con riguardo all'osservazione sui costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.3. Edilizia Pubblica Pratese S.p.A.

Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 67,51 per cento del capitale sociale. La società ha per oggetto sociale la gestione, manutenzione e recupero del patrimonio destinato all'edilizia residenziale pubblica già in proprietà dei Comuni e del patrimonio loro attribuito ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 77/1998, come meglio precisato all'art. 4 dello Statuto.

Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte *“Ricognizione delle società partecipate”*, redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato riconduce Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. alla categoria delle *“società in house”*, dichiarando altresì, nella Scheda 0.3 *“Requisiti TUSP”* - 03.01 *“Finalità perseguita e attività ammessa”*, che la società *“valorizza il patrimonio immobiliare dell'amministrazione partecipante”* (art. 4, comma 3, del TUSP).

2.2.3.1. Al riguardo, il Collegio ritiene di dover effettuare alcune precisazioni in merito alla qualificazione operata dall'ente socio.

La società in house è, come noto, un istituto di matrice europea coniato con la finalità di limitare le ipotesi derogatorie alle regole della *“concorrenza per il mercato”* mediante il ricorso a forme di affidamenti diretti di compiti relativi alla realizzazione di opere pubbliche o alla gestione di servizi pubblici (Corte di giustizia, sez. V, sentenza, 18 novembre 1999, C-107/98, *Teckal*). La giurisprudenza europea ha individuato tre requisiti necessari ai fini della configurazione dell'in house, ossia: i) la

partecipazione interamente pubblica; ii) l'esercizio da parte dell'amministrazione di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; iii) lo svolgimento dell'attività prevalentemente a favore dell'amministrazione controllante. La direttiva n. 2014/24/UE, ha, in parte, modificato i tratti distintivi dell'in house: i) ammettendo, eccezionalmente, «forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata»; ii) indicando in modo puntuale nella soglia dell'80 per cento l'entità dell'attività che deve essere svolta a favore dell'amministrazione pubblica. Tali "integrazioni" risultano recepite nella nozione di società in house, coniata dal TUSP agli artt. 2, comma 1, lett. o) e 16, commi 1 e 3.

In questo quadro, tuttavia, il d.lgs. n. 175/2016, occupandosi di delineare le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione delle partecipazioni pubbliche, ha introdotto anche un c.d. vincolo di attività per le società in house. Più in dettaglio, l'art. 4, comma 4, del TUSP stabilisce che tali entità societarie debbano avere come oggetto sociale esclusivo una o più delle seguenti attività: i) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4, comma 2, lett. a); ii) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche ex art. 193 d.lgs. n. 50/2016 (art. 4, comma 2, lett. b); iii) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 4, comma 2, lett. d); iv) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3, c.1, lett. a, d.lgs. n. 50/2016 (art. 4, comma 2, lett. e). Dalla lettera della norma discende, quindi, una preclusione all'esercizio, mediante il ricorso al modello organizzativo dell'in house providing, di attività diverse da quelle individuate dal legislatore.

Al riguardo, il Magistrato istruttore (nota *prot.* n. 133/2022) ha rilevato, in primo luogo, alcune criticità sulla qualificazione dell'attività operata dall'ente socio e sulle conseguenti implicazioni in merito alla scelta del modulo organizzativo dell'in house providing; inoltre, ha richiesto alcune precisazioni in merito al controllo analogo congiunto, soprattutto con riguardo ai soci di minoranza, e sulle ragioni della mancata iscrizione della società nell'elenco tenuto dall'ANAC ex art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

Sul punto, il Comune di Prato (*prot.* n. 384/2022), dopo aver svolto alcune considerazioni sulla genesi della società, ha elencato le funzioni svolte dalla medesima, al fine di dare evidenza della loro inclusione tra le attività previste dall'art. 4 del TUSP.

Preso atto delle precisazioni rese, il Collegio rammenta che la giurisprudenza costituzionale è granitica nel ricondurre il diritto all'abitazione "*fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si*

conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze n. 44/2020, n. 106/2018, n. 168/2014, n. 209/2009 e n. 217/1988). Difatti, pur non essendo espressamente previsto dalla Carta costituzionale, tale diritto deve comunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze n. 44/2020, n. 161/2013 e n. 61/2011) e il suo oggetto (i.e., l’abitazione) deve considerarsi “bene di primaria importanza” (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze n. 44/2020 e n. 166/2018). In questo contesto, l’edilizia residenziale pubblica è “diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (omissis), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (così, Corte costituzionale, sentenza n. 44/2020).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio osserva che l’attività di Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. integra la fattispecie di cui all’art. 4, comma 2, lettera a), anziché quella di cui all’art. 4, comma 3, del TUSP. Tale ricostruzione trova conforto anche nelle controdeduzioni finali dell’ente socio (prot. n. 818/2022). La constatazione effettuata comporta che l’attività *de qua* possa, in linea generale, essere svolta anche mediante ricorso al modulo dell’in house providing.

Al riguardo, in sede istruttoria, l’ente socio, ha fornito informazioni esaustive in merito alla mancata inclusione della società nell’elenco di cui all’art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, richiamando anche il punto 3.1 delle Linee guida dell’ANAC n. 7, recanti “Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016” (approvate con delibera n. 235/2017 ed aggiornate con successiva deliberazione n. 951/2017). Con riguardo, infine, al rilievo sul controllo analogo congiunto, il Comune di Prato ha, in primo luogo, svolto alcune considerazioni sulla genesi della società e sulle scelte compiute in occasione dei piani di razionalizzazione in ordine all’opzione di ricorso al modulo organizzativo *de quo*; secondariamente, ha richiamato l’art. 2 del contratto di servizio nella parte in cui regola i rapporti tra la società e i sette Comuni soci, in merito alla qualificazione di questi ultimi come parte unitaria plurisoggettiva “ai fini dell’attivazione dei poteri contrattuali ... che si manifestano tramite indicazioni in assemblea”.

Preso atto anche delle controdeduzioni prodotte, il Collegio afferma che, dalla documentazione in atti, l’art. 18 dello Statuto appare essere l’unica disposizione che disciplina l’esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei “soci enti pubblici”. Difatti, non può non constatarsi che il citato articolo 2 del contratto di servizio, dopo aver qualificato i sette comuni soci come parte unitaria plurisoggettiva, prevede che “ove non diversamente indicato, l’attivazione dei poteri contrattuali spettanti a tale parte e comunque ogni manifestazione di volontà di essa, sarà assunta e manifestata a E.P.P. S.p.A. di

volta in volta dal rappresentante di uno dei suddetti Comuni su delega espressa degli altri, ovvero su indicazione dell'assemblea dei soci della società. In difetto di diversa indicazione per Comune delegato si intende il Comune di Prato. E.P.P. S.p.A. si impegna a riconoscere, come vincolanti per sé e nei confronti di tutti gli altri Comuni, le manifestazioni di volontà poste in essere dal Comune delegato ai sensi del presente articolo nel rispetto dei principi e modalità statutarie". La circostanza che il Comune di Prato detenga il 67,51 per cento del capitale sociale potrebbe non consentire un adeguato coinvolgimento anche dei soci di minoranza nell'ordinaria dinamica societaria; pertanto, appare più coerente con la scelta del modulo organizzativo individuato un maggiore coinvolgimento dei soci di minoranza. A tal fine, deve essere valutata positivamente la disponibilità - manifestata dall'Ente in sede di controdeduzioni finali - di avviare un percorso in tal senso.

2.2.3.2. Con particolare riguardo al profilo degli affidamenti diretti alla società in discorso, ai sensi dell'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, ferme restando le considerazioni di carattere generale sulle finalità e sui presupposti di operatività dell'istituto dell'in house (v. *supra* punto 2.2.2.2.), in risposta a specifica richiesta istruttoria, il Comune di Prato ha comunicato di aver proceduto in tal senso per il servizio di gestione amministrativa e manutenzione del patrimonio ERP (note *prot.* n. 8311/2021 e 384/2022).

2.2.3.3. Con riguardo alle previsioni in materia di gestione del personale ex art. 19, comma 2, del TUSP, dall'esame della documentazione trasmessa, si evince che la società ha adottato il *Regolamento per la selezione e l'assunzione del personale*, definendo i criteri e le modalità da seguire per il reclutamento del personale a tempo indeterminato e determinato; tale regolamento - pubblicato sul portale istituzionale della società ex art. 19, comma 3, del TUSP - recepisce i principi dettati dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 per le procedure di assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

2.2.3.4. In relazione, invece, agli obiettivi fissati dall'Ente socio ex art. 19, comma 5, del TUSP e ai conseguenti provvedimenti, adottati dalla società, il Magistrato istruttore (nota *prot.* n. 133/2022) rilevava l'impossibilità di effettuare ogni valutazione, attesa la non completezza della documentazione versata in atti. In primo luogo, veniva osservato che il Comune di Prato aveva trasmesso (nota *prot.* n. 8311/2021) solo gli atti relativi agli indirizzi strategici e agli obiettivi gestionali assegnati dallo stesso alle sue partecipate, relativi agli anni 2018, 2019 e 2020, già pubblicati sul portale dell'Amministrazione trasparente; non venivano, invece, inviati i provvedimenti ex art. 19, comma 6, del TUSP, essendosi limitato l'ente socio a far pervenire la relazione sul governo societario. Tali atti non erano stati neanche rinvenuti a seguito delle verifiche effettuate sul portale della Società, sezione "Società trasparente".

Dalla disamina degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, individuati dal Comune di Prato, si evince che Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. è destinataria sia di generici indirizzi rivolti alla totalità delle partecipate dell'ente (quali, contenimento spese di funzionamento, generali e in materia di

personale, miglioramento della qualità del servizio, efficienza ed efficacia della gestione), sia di *target* specifici. La società avrebbe dovuto adottare i correlati provvedimenti per garantire il concreto perseguimento degli obiettivi assegnati dall'ente socio e curarne la pubblicazione sul sito istituzionale ex art. 19, comma 7, del TUSP; tale adempimento è presidiato da un composito sistema sanzionatorio di cui agli artt. 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Sul punto, il Comune di Prato ha precisato che la società Edilizia Pubblica Pratese *“ha provveduto a pubblicare nella sezione “Amministrazione Trasparente” sottosezione “bilanci” del proprio sito istituzionale i documenti di indirizzo (DUP) che assegnano gli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, attestando il rispetto dell’obiettivo assegnato (spesa di personale anno 2018: euro 640.351, spesa di personale anno 2019 euro 633.447, spesa di personale anno 2020 euro 607.505) tramite pubblicazione dei dati in estratto da bilanci 2018-2019-2020”* (nota prot. n. 384/2022); in tal modo, *“intendendo concisamente evidenziare che dal 2018 al 2020 queste voci sono in calo, e che quindi gli obiettivi di contenimento sono rispettati. La sezione “provvedimenti” è vuota, ed eventualmente il provvedimento di ottemperanza che avrebbe potuto essere indicato rispetto all’obiettivo può essere individuato nella delibera di assemblea di approvazione del bilancio di esercizio”* (nota prot. n. 818/2022).

Il Collegio prende atto delle controdeduzioni formulate; tuttavia, si richiama l'attenzione sulla necessità di dare pedissequa applicazione al disposto di cui all'art. 19, comma 6, del TUSP, provvedendo ad effettuare tutti gli adempimenti richiamati dalla norma e resi ancora più cogenti per effetto dei relativi presidi sanzionatori.

2.2.3.5. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: la *“società necessita al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, valorizzando il patrimonio immobiliare dell'Amm.ne (art. 4, co. 3). La L.R.T. nr. 77/1988 stabilisce che la gestione degli alloggi ERP sia svolta in forma associata dai comuni del L.O.D.E., attraverso un soggetto gestore con caratteristiche definite dalla legge stessa. La gestione esternalizzata del servizio deriva da normativa. La società provvede virtuosamente alla gestione dei compiti assegnati razionalizzando le attività territoriali, riscuotendo i canoni, i servizi, reimpiegando sul patrimonio comunale ERP le risorse per la manutenzione e miglioria dello stesso. È assicurata la sostenibilità della scelta gestionale mediante società anziché in altre forme e la sostenibilità in termine di costi-opportunità. Le condizioni di cui all'art. 20 sono verificate e conformi al dettato normativo. Pertanto, come evidenziato anche nell'ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all'attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione”*.

Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente, il Collegio ritiene di dovere svolgere alcune considerazioni con riguardo al numero di amministratori ex artt. 20, comma 2, lett. b) e 11, commi 2 e 3, alle finalità ex art. 20, comma 2, lett. a) e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, va sin da subito precisato che Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. ha un numero di componenti dell'organo di amministrazione (pari a 3) inferiore a quello medio dei dipendenti (pari a 12); tuttavia, l'articolo 11, comma 2, del TUSP, nel dettare regole di *governance* per le società a controllo pubblico, prevede che il relativo organo amministrativo sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, l'assemblea dei soci può tuttavia disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Tanto premesso, avuto riguardo alle motivazioni espresse nel verbale dell'Assemblea ordinaria dei soci del 26 novembre 2019 a giustificazione del ricorso ad un organo di governo collegiale, il Collegio rammenta che una parte di esse – quali i richiami generici alla maggior efficienza gestionale, alla molteplicità delle attività da svolgere – non sono state ritenute, nella giurisprudenza contabile, sufficienti ad integrare la nozione di “specifiche esigenze di adeguatezza organizzativa” richieste dal legislatore (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 306/2019/VSG e n. 422/2019/VSG). Tuttavia, sempre sul versante motivazionale, la società rappresenta altresì che per *“la collegialità dell'organo, in quanto esecutore della volontà dei singoli soci, consente alle amministrazioni socie di garantire un più diffuso collegamento con i territori seroiti, rafforzando gli aspetti del controllo analogo congiunto stabilito dallo Statuto e poste in essere dalle amministrazioni, garantendo l'espressione di ogni peculiare istanza territoriale nelle decisioni gestionali, nelle sedi di discussione del consiglio di amministrazione. Infine, riguardo alla rappresentatività dei territori, la natura collegiale dell'organo di amministrazione, garantisce la effettiva rappresentanza dei soci minoritari rispetto al comune capofila, detentore del 67,00% delle azioni societarie”*. Tale precisazione sembrerebbe in linea con quanto richiesto dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016; quest'ultimo dispone, infatti, che le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un *“controllo congiunto”* quando è soddisfatta, fra le altre, la condizione per la quale gli organi decisionali della persona giuridica controllata *“sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti”* (in tal senso, cfr. anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria deliberazione n. 23/2021/VSG).

Per quanto riguarda, invece, le finalità ex art. 20, comma 2, lett. a), si richiama quanto già esposto al precedente punto 2.2.3.1.; parimenti, in riferimento ai costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.4. Farmacie Pratesi Pratoforma S.p.A.

Farmacie Pratesi Pratoforma S.p.A. è una società partecipata dal Comune di Prato per il 20 per cento, ma soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Admenta Italia S.p.A., soggetto privato che

detiene il restante 80 per cento del capitale sociale.

L'ente socio precisa che Farmacie Pratesi Pratofarma S.p.A. è una società che produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4, comma 1, TUSP), nonché servizi di interesse generale (art. 4, comma 2, lett. a, TUSP).

Dalla visura effettuata, si evince che la società ha per oggetto, tra l'altro: i) la gestione di farmacie, comprendente la vendita di specialità medicinali, prodotti galenici, prodotti parafarmaceutici, omeopatici, presidi medico chirurgici, articoli sanitari, alimenti per prima infanzia, prodotti dietetici speciali, complementi alimentari, prodotti apistici, integratori della dieta, erboristeria, apparecchi medicali ed elettromedicali, cosmetici ed altri prodotti normalmente in vendita nelle farmacie; ii) la produzione di prodotti officinali, omeopatici, di prodotti di erboristeria, di profumeria, dietetici, integratori alimentari e affini; iii) l'effettuazione di test di auto diagnosi e di servizi di carattere sanitario rivolti all'utenza; iv) la gestione della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali e prodotti farmaceutici e para farmaceutici anche al di fuori del territorio comunale; v) la distribuzione intermedia e l'erogazione di servizi a farmacie pubbliche e private, ad A.S.L., Case di Cura e ad ogni altro tipo di struttura; vi) la partecipazione ad iniziative in ambito sanitario e sociale.

2.2.4.1. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: *la "società è necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Prato producendo beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di dette finalità (art. 4, co. 1) svolgendo inoltre un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a). La gestione del servizio è svolta sia qualitativamente che economicamente e finanziariamente, in maniera virtuosa dalla società che, inoltre, concorre alle entrate del nostro Ente attraverso la distribuzione degli utili d'esercizio. Risulta pertanto sostenibile la convenienza economica della scelta di gestione del servizio in maniera esternalizzata mediante società anziché in forme alternative. Il contratto di servizio non prevede corrispettivi da versare alla società. Tutte le condizioni previste dall'art. 20 sono verificate e conformi al dettato normativo".*

In sede istruttoria, veniva rilevato (nota prot. n. 133/2022) che l'analisi della documentazione in atti e l'assenza della relazione tecnica di accompagnamento al piano di revisione non consentivano di ricostruire con sufficiente grado di certezza l'operazione che aveva portato il Comune di Prato a partecipare, per il 20 per cento, Farmacie Pratesi Pratofarma S.p.A., essendo il restante 80 per cento del capitale sociale, invece, detenuto da Admenta Italia S.p.A.; si osservava, inoltre, che la partecipazione pubblica minoritaria, non consentendo un controllo sulla società da parte dell'ente socio, non appariva coerente con una valutazione di strategicità della partecipazione stessa, attraendola ad una mera attività d'investimento che, in quanto tale, non sembrava in linea con le finalità del TUSP. Da ultimo, si rappresentava che le motivazioni esternate nel piano in ordine al mantenimento della partecipazione apparivano generiche.

A riscontro delle controdeduzioni, il Comune di Prato (nota prot. n. 384/2022), dopo aver sinteticamente ripercorso la trasformazione dell'Azienda Pratese Multiservizi nell'attuale società azionaria, ha descritto, nei tratti essenziali, le operazioni che hanno portato alla selezione - mediante procedura ad evidenza pubblica - del socio privato. Inoltre, in merito agli "strumenti di indirizzo e controllo" dell'ente socio sulla società, il Comune di Prato confermava, nella sostanza, quanto rilevato dal Magistrato istruttore in ordine all'assenza del potere di "incidere" sulle dinamiche della società. Più in dettaglio, l'ente socio ha rappresentato che: *"Il primo organo attraverso il quale il Comune potrebbe esercitare la propria attività di indirizzo è l'Assemblea dei soci. (omissis) il comune di Prato, con il suo 20% di partecipazione, ha il diritto di chiedere la convocazione dell'Assemblea. Tuttavia, dal momento che le deliberazioni vengono prese a maggioranza assoluta dei presenti (50%+1) e che i presenti devono essere almeno la metà del capitale sociale si comprende come difficilmente il Comune di Prato possa essere in grado di determinare le decisioni che vengono prese in assemblea. Il Comune di Prato nomina il Presidente della società e un membro del collegio sindacale. Alla luce delle considerazioni fino ad ora fatte, i poteri di indirizzo e di controllo del Comune all'interno della società risultano limitati, proprio in virtù della partecipazione di minoranza detenuta"*. In sede di controdeduzioni finali, il Comune di Prato ha altresì affermato *"che lo strumento più adatto a rafforzare la tutela dell'interesse pubblico nel caso delle Farmacie Comunali non sia lo statuto e il conseguente sistema di rapporti con il socio privato, ma piuttosto le facoltà e i diritti previsti nel contratto di concessione, che riconosce alla parte pubblica poteri di ingerenza, indirizzo e ispezione sulla qualità delle prestazioni"* (cfr. nota prot. n. 818/2022).

2.2.4.2. Tanto premesso, il Collegio ritiene di svolgere alcune considerazioni sulla qualificazione delle attività costituenti l'oggetto sociale della società in discorso e sulle relative modalità di gestione, anche in ragione degli eventuali riflessi sugli esiti della valutazione della revisione periodica, effettuata dall'Ente socio.

In linea generale, l'esercizio di una farmacia costituisce un servizio di interesse pubblico generale, essendo *"la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci ... preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute"* (cfr. Corte Costituzionale, sentenza, 10 ottobre 2006, n. 87; cfr. anche, Cons. St., sez. III, sentenza, 11 febbraio 2019, n. 992). La modalità di gestione del servizio di farmacia comunale è *"contenuta nella normativa di settore, costituita dall'art. 9, l. n. 475 del 1968, come modificato dall'art. 10, l. n. 362 del 1991 (omissis) e, per espresso rinvio operato dalla stessa normativa di settore, nella normativa generale sulle modalità organizzative dei servizi pubblici"* (così, Cons. St., sez. III, sentenza, 11 febbraio 2019, n. 992; v. anche, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 131/2021/VSGO).

Più in dettaglio, l'art. 9 della l. n. 475/1968 prevede che le farmacie comunali possano essere gestite nelle seguenti forme: a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra

comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità.

Nel corso degli anni la giurisprudenza contabile e quella amministrativa hanno evidenziato il carattere non tassativo dei modelli di gestione delle farmacie comunali elencati nel citato art. 9 (cfr. *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 348/2017/PAR, n. 26/2016/VSG, n. 489/2011/PAR; Cons. St., sentenza, 13 novembre 2014, n. 5587); nella ricostruzione pretoria *“è possibile, pertanto, che la farmacia possa essere gestita dal Comune mediante società di capitale a partecipazione uninominale e totalitaria, mediante società mista con socio privato individuato con gara pubblica, o che possa essere affidata in concessione a terzi previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica”*(così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2015/QMIG, punto 2.4).

Tale passaggio motivazionale, lungi dal legittimare *tout court* la costituzione di nuove società partecipate, intende esporre i possibili modelli alternativi di gestione delle farmacie comunali, muovendo dalla formulazione dell'art. 9 della l. n. 475/1968; questi ultimi, essendo appunto alternativi, devono comunque garantire il rispetto della disciplina relativa agli organismi partecipati, da ritenersi pacificamente estesa anche a quelli gerenti servizi farmaceutici (cfr. *ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 140/2016/VSG).

In sede di revisione periodica annuale, la prima valutazione in capo all'ente socio è quella attinente alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione); successivamente, l'Ente procede a verificare l'indispensabilità della partecipazione per il conseguimento di quei fini.

Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative o della stretta necessità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della *mission* istituzionale.

Tale esercizio valutativo - ritiene questa Sezione - appare ancora più necessario in presenza di una società come quella in esame in cui il mantenimento di una partecipazione, per quanto redditizia e gestita mediante metodo economico, risulta di minoranza e soggetta al controllo di diritto di un soggetto privato. Più precisamente, il mero ottenimento di una redditività dalla partecipazione - richiamato anche nella parte motivazionale delle schede della revisione periodica - non appare di per sé sufficiente a giustificare il suo mantenimento.

Tanto premesso, avuto riguardo alle conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore (nota *prot.* n. 705/2022) e alle controdeduzioni dell'ente socio, in particolare quelle finali (nota *prot.* n. 818/2022)

relative ai poteri di ingerenza, indirizzo e ispezione sulla qualità delle prestazioni riconosciuti alla parte pubblica nel contratto di concessione, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle prossime rilevazioni annuali, l'Ente socio precisi, in modo più analitico, le ragioni per le quali si configura come strettamente necessario il mantenimento della partecipazione *de qua*. Questa Sezione ribadisce altresì l'importanza che tali informazioni confluiscono nella relazione tecnica.

Da ultimo, per quanto riguarda le altre condizioni di cui all'art. 20, comma 2, lett. b) e ss. del TUSP, il Collegio ritiene che non sussistano criticità, richiamando tuttavia quanto già precisato al precedente punto 2.2. in merito all'analisi sui costi di funzionamento, prodromica alle valutazioni di competenza ex art. 20, comma 1, lett. f), TUSP.

2.2.5. Firenze Fiera S.p.A.

Firenze Fiera S.p.A. è una società a prevalente partecipazione pubblica, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 7,32 per cento del capitale sociale. La Società, operando nel settore fieristico-congressuale, ricade nel perimetro applicativo di cui all'art. 4, comma 7, del TUSP, alla stregua del quale sono ammesse le partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici.

2.2.5.1. Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte "*Ricognizione delle società partecipate*", redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce Firenze Fiera S.p.A. in nessuna delle categorie ivi previste.

2.2.5.2. A seguito dell'esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di Firenze Fiera S.p.A. come "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (ad es., il numero degli amministratori ex artt. 11, commi 2 e 3; l'adozione di programmi di prevenzione del rischio di crisi aziendale, ex art. 6, comma 2; le disposizioni in materia di gestione del personale ex art. 19, comma 2, etc.); al riguardo, veniva altresì precisato che non erano state rinvenute specifiche clausole statutarie, contrattuali o parasociali dalle quali potesse evincersi l'attribuzione di un'influenza dominante al socio privato.

2.2.5.3. A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota *prot.* n. 384/2022), svolgendo considerazioni sia in punto di diritto sia in punto di fatto.

In punto di diritto, l'ente socio, dopo aver richiamato le nozioni di controllo pubblico "individuale" e "congiunto", si è soffermato sugli elementi necessari per integrare la fattispecie di "controllo congiunto", rappresentando le incertezze interpretative che caratterizzarono l'accezione di società a controllo pubblico a causa di formanti giurisprudenziali non univoci della giurisprudenza

amministrativa e contabile (ossia, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 e Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 16/2019/EL).

In punto di fatto, il Comune di Prato ha precisato che, data la frammentazione del capitale sociale di Firenze Fiera S.p.A. tra più soggetti pubblici, *“nessuno degli enti pubblici soci è in grado di esercitare sulla società il controllo interno solitario ex art. 2359 c.c., né di diritto né di fatto: infatti, nessun socio pubblico dispone da solo né della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria né di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante su tale assemblea (...)”*.

Parimenti, secondo le prospettazioni del Comune, non sussisterebbe il controllo congiunto. Ai fini della definizione di quest’ultimo l’ente richiama il secondo periodo dell’art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 175/2016, alla stregua del quale *“Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”*.

L’ente socio precisa che l’assenza del controllo congiunto sarebbe dovuta agli elementi di seguito meglio dettagliati. In primo luogo, con riguardo alle decisioni di competenza assembleare, l’art. 9 dello Statuto prevede che l’assemblea ordinaria deliberi, in prima convocazione, *«con la maggioranza del 75% del capitale sociale»* (comma 1) e, in seconda convocazione, *«con il voto favorevole della maggioranza del capitale sociale»* (comma 2); non sono dunque previsti *“casi in cui risulti necessario il consenso unanime di determinati enti pubblici soci per l’assunzione delle decisioni dell’assemblea ordinaria”*.

Al riguardo, precisa altresì che, *“anche quando è richiesta la semplice maggioranza del capitale sociale, sono possibili combinazioni di voto differenti, che non richiedono necessariamente il concorso di volontà di determinati enti pubblici soci e in cui potrebbe essere determinante anche l’apporto decisionale della volontà di uno o più soci privati. Queste maggioranze, cioè, possono essere, di volta in volta, il frutto di coalizioni di voto differenti, senza che sia sempre e comunque imprescindibile il voto favorevole di determinati enti pubblici soci per raggiungere il quorum necessario a formarle, anche tenuto conto che non vi sono pattuizioni parasociali tra le pubbliche amministrazioni socie per concordare il voto in assemblea”* (nota prot. n. 384/2022).

Secondariamente, l’ente socio ha ritenuto influente la circostanza che, in base all’art. 9 dello Statuto, l’assemblea straordinaria, in seconda convocazione, deliberi *«con il voto favorevole di più della metà del capitale sociale»* (comma 3), in quanto l’art. 2359 c.c. *“collega il controllo al potere esercitato nell’«assemblea ordinaria» e non di quella straordinaria”* (nota prot. n. 384/2022). Da ultimo, ha rappresentato che *“non esiste alcuna previsione statutaria (e neppure, omissis, di accordo parasociale) che vincoli gli amministratori eletti su designazione degli enti pubblici soci ad esprimersi in modo unanime in seno al consiglio di amministrazione, e dunque, nessuno degli enti pubblici soci, né solitariamente né in via necessariamente congiunta ad altri enti pubblici soci, ha il potere di esprimere la maggioranza dei diritti di voto in seno al consiglio di amministrazione”*; inoltre, viene sottolineato che *“non esistono convenzioni tra*

le pubbliche amministrazioni socie di Firenze Fiera S.p.A. e neppure altri tipi di patti parasociali. Ne consegue che gli enti pubblici soci non sono neppure vincolati pattiziamente ad esprimere il loro consenso unanime per l'assunzione delle decisioni strategiche della società" (nota prot. n. 384/2022).

In sede di controdeduzioni finali (nota prot. n. 818/2022), l'ente socio ha altresì precisato che *"il regolamento sui controlli interni del Comune di Prato, modificato recentemente con DCC 77/2020 (omissis) estende obblighi, sistemi di monitoraggio tramite reportistica, controlli economico-finanziari preventivi e consuntivi e monitoraggi sulla regolarità della gestione anche alle società non soggette a controllo (omissis) Pertanto, sulla base dei poteri ordinari concessi al socio dal codice civile, sulla base delle disposizioni in materia di società pubbliche non controllate e sulla base della estensione del regime dei controlli omissis, l'amministrazione ritiene di poter presidiare in modo adeguato gli interessi pubblici di cui sono portatrici le aziende del gruppo, anche se tali società non rientrano strettamente nella classificazione di cui all'art. 2 c. 1 lettere b, c, d, ed m"*.

2.2.5.4. Tanto premesso, in via preliminare, il Collegio ritiene di dover svolgere alcune considerazioni di portata generale sulla nozione di controllo pubblico ex art. 2, comma 1, lett. b) e m) del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in merito alla qualificazione di Firenze Fiere S.p.A. quale "società a controllo pubblico" e allo statuto normativo conseguentemente applicabile.

L'art. 2, comma 1, lett. m) e b) del TUSP - come messo in evidenza anche dalla Sezione delle Autonomie (cfr. ex plurimis, deliberazione n. 23/2018/FRG, paragrafo 1.5) e dalla Sezioni riunite in sede di controllo 11/SSRRCO/QMIG/19 - ha la funzione precipua di individuare l'ambito soggettivo di applicazione di uno specifico aggregato di norme del TUSP, distinto rispetto a quello che fa riferimento alle mere "società partecipate" (destinatari di norme del TUSP solo in ragione degli obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni socie) e a quelle "in house" (incise dalle norme che hanno come destinatarie le "società a controllo pubblico" e da quelle specifiche, quali gli artt. 12 e 16).

Nella relazione illustrativa che accompagna il testo del decreto - in merito all'art. 2 - è precisato: *"di particolare rilievo ai fini dell'ambito di applicazione del decreto, [è] la definizione di società a controllo pubblico, per la quale si fa riferimento alla nozione civilistica di controllo"*.

Difatti, il TUSP considera, ai soli fini dell'applicazione delle proprie disposizioni, "società a controllo pubblico" quelle in cui *"una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b); quest'ultima norma, nel richiamare espressamente il codice civile, definisce il "controllo" come "la situazione descritta nell'articolo 2359" c.c., aggiungendo, però, che il controllo può sussistere "anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo"*.

Trattasi, in quest'ultimo caso, di una previsione non contemplata nel codice civile; essa trova invece una disciplina, con una definizione simile, nel principio contabile internazionale IFRS n. 11, ove nell'ambito dell'Appendice A *"Definizione dei termini"* è precisata la nozione di controllo congiunto quale *"condivisione, su base contrattuale, del controllo di un accordo, che esiste unicamente quando per le decisioni riguardanti le attività rilevanti è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo"*.

La perimetrazione della nozione *de qua* e i criteri interpretativi da impiegare in sede applicativa sono stati oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, le quali hanno enunciato il seguente principio di diritto: *è "sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle "società a controllo pubblico", rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile"*.

Il Collegio ritiene che tale principio di diritto debba essere tuttavia letto alla luce dei criteri ermeneutici esposti nella parte motiva della deliberazione, i quali consentono di meglio delineare il percorso logico-giuridico da seguire per qualificare un organismo partecipato come *"società a controllo pubblico"*. Al riguardo, appare pertinente, in particolare, richiamare i passaggi motivazionali della deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, nella parte in cui le Sezioni riunite precisano: *"naturalmente, come già sottolineato da recenti sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione di questa Corte (n. 16/2019/EL), l'esposto criterio di individuazione, basato sull'applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSP, deve essere rivisto quando, in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis cod. civ.), 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)", ribadendo altresì che "nel caso di società a maggioranza o integralmente pubbliche (omissis), gli enti pubblici hanno l'obbligo di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante stipula di appositi patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un'influenza dominante sulla società"*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che, nelle società con un capitale pubblico frammentato, la circostanza che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 c.c. costituisce un indice presuntivo della sussistenza di una situazione di controllo pubblico; tale situazione richiede però di essere ulteriormente accertata, specialmente in presenza di partecipazioni *"private"*, al fine di vagliare se la dinamica societaria, nelle sue scelte strategiche e gestionali, sia condizionata, *rectius* subisca un'influenza dominante, da parte dei soci privati o di alcuni soci pubblici e privati.

In tale assetto, chiaramente la c.d. prova di resistenza che deve essere fornita dall'Ente socio è tanto più rigorosa quanto maggiore è la partecipazione pubblica al capitale sociale.

Difatti, va all'uopo richiamata la giurisprudenza granitica della Sezione delle Autonomie e condivisa anche dalle Sezioni regionali di controllo alla stregua della quale *"se la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo pubblico"* (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG; si v. anche Sezione delle Autonomie deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *"Linee guida per il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2018"*, sez. 6, quesito 6.5 e n. n. 11/SEZAUT/2019/INPR *"Linee guida per le relazioni dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni effettuati nell'anno 2018"*, sez. 3, quesito 3.2). La presenza di soli soci pubblici, infatti, esclude la sussistenza di indirizzi gestionali che possano essere estranei alla sfera pubblica, portando a qualificare la società come a controllo pubblico (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 9/2021/VSG e n. 106/2020/VSGO).

Nel caso, invece, di una società a partecipazione pubblica maggioritaria, frammentata fra più enti pubblici, ai fini dell'esclusione della configurabilità di una società come *"a controllo pubblico"*, l'ente socio è tenuto a fornire dimostrazione, attraverso un'analisi della fattispecie concreta, dell'assenza di forme di controllo da parte di più enti pubblici partecipanti oppure della sussistenza di un'influenza dominante - formalizzata in un patto parasociale o in specifiche clausole statutarie o contrattuali - riconducibile al socio privato o a più soci privati, nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 18/2021/PAR). In questi casi, si impone ai soci pubblici di riconsiderare attentamente il mantenimento della partecipazione nell'ambito dei processi di revisione annuale; ciò al fine di mettere in evidenza le ragioni di coerenza e stretta necessità rispetto alle finalità istituzionali ex art. 4, c. 1, del TUSP, che possano giustificare la detenzione di partecipazioni in soggetti societari, dei quali non si ha possibilità, neppure congiuntamente, di influenzare la gestione (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 9/2021/VSG e n. 106/2020/VSGO). Detto onere motivazionale aggravato è funzionale anche ad evitare condotte elusive nell'applicazione della disciplina del TUSP ed impone di esternare l'esito delle valutazioni nella relazione tecnica, allegata al piano di revisione ordinaria.

2.2.5.5. Tanto precisato, il Collegio, procedendo all'esame della fattispecie concreta, constata che la partecipazione di soci pubblici in Firenze Fiere S.p.A. è pari, nel complesso, a circa il 91 per cento del capitale sociale; essa, quindi, non ha carattere totalitario. Inoltre, nessun socio pubblico dispone individualmente di una quota maggioritaria superiore al 50,1 per cento del capitale di rischio. In sede di controdeduzioni, il Comune di Prato ha sostanzialmente incentrato l'assenza di una

situazione di controllo pubblico congiunto su due elementi: i) eccessiva frammentazione del capitale sociale, la quale darebbe adito – anche per deliberazioni da assumere con la semplice maggioranza del capitale sociale – a possibili combinazioni di voto differenti, che non richiedono necessariamente il concorso di volontà di determinati enti pubblici soci e in cui potrebbe essere determinante anche l’apporto decisionale della volontà di uno o più soci privati; ii) assenza di sindacati di voto tra le pubbliche amministrazioni socie.

Il Comune di Prato ha previsto, all’esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi della propria partecipazione pari al 7,32 per cento del capitale sociale. La scelta è così motivata: *“La società è già stata oggetto di verifica della legittimità della detenzione in esecuzione dei piani di razionalizzazione di cui alle Delibere di Consiglio n. 9/2009, n. 13/2015 e n. 18/2016. La società risulta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Prato avendo per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici (art. 4, co. 7). Tutte le condizioni previste dall'art. 20 sono verificate e conformi al dettato normativo. Pertanto, come evidenziato anche nell'ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all'attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione”*.

Tale motivazione – come già rilevato in sede istruttoria – appare generica e risulta sostanzialmente identica anche a quella resa per le società GIDA S.p.A., Interporto della Toscana Centrale S.p.A. e PIN soc. cons. A.R.L. Né tantomeno appare di per sé sufficiente la precisazione in merito all’estensione del regime dei controlli previsto per le società a controllo pubblico anche a quelle non a controllo pubblico.

Ad ogni buon fine, appare utile evidenziare che, secondo quanto risulta dalla Relazione sulla gestione allegata alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione Toscana (deliberazione n. 54/2021/PARI, pag. 367 e 373), la Regione Toscana, con una partecipazione pari al 31,95 per cento del capitale sociale, ha promosso la stipula di un accordo con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo pubblico, il quale, in sede di giudizio di parifica, risultava non ancora concluso.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e delle controdeduzioni formulate, il Collegio prende atto dell’assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di Firenze Fiera S.p.A.; richiama, al riguardo, l’attenzione sull’opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenzino l’esercizio del “controllo pubblico”, come richiesto dalla citata deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19. In caso contrario, secondo le considerazioni sopra svolte, il Comune di Prato è tenuto ad esternare in modo analitico, nella prossima rilevazione annuale, le motivazioni alla base dell’eventuale scelta di mantenimento della partecipazione minoritaria (pari al 7,32 per cento), attesa l’impossibilità dichiarata di incidere effettivamente sulle decisioni societarie congiuntamente agli altri soci pubblici, nonché in ragione *“del contesto di mercato e della sempre più*

difficile sostenibilità di interventi nel settore fieristico”, rappresentato dall’Ente socio nelle controdeduzioni finali.

2.2.5.6. Per quanto concerne le altre condizioni ex art. 20, comma 2, del TUSP, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci “A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni” e “A5) Altri ricavi e proventi” e, qualora in quest’ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorre fornire anche un’adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell’inclusione “ (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, ossia 2017 e 2019, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l’attenzione sulla necessità che nelle successive rilevazioni annuali l’Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) “Altri ricavi e proventi”.

Per quanto concerne, infine, il fattore relativo ai costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.6. Gestione Impianti Depurazione Acque S.p.A. enunciabile anche GIDA S.p.A.

GIDA S.p.A. è una società partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 46,92 per cento del capitale di rischio. La società ha quale oggetto sociale la gestione dei servizi di depurazione delle acque, dello smaltimento di fanghi, del recupero valorizzazione e riutilizzo di acque usate e di fanghi di risulta, della manutenzione di impianti. L’ente qualifica l’attività svolta dalla società come “servizio di interesse generale” ai sensi dell’art. 4, comma 2, lett. a) TUSP.

2.2.6.1. Nell’ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte “*Ricognizione delle società partecipate*”, redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce GIDA S.p.A. a nessuna delle categorie ivi previste.

2.2.6.2. A seguito dell’esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di GIDA S.p.A. come “società a controllo pubblico” ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (artt. 11, 6, 19 etc.); al riguardo,

veniva altresì precisato che non erano state rinvenute specifiche clausole statutarie, contrattuali o parasociali dalle quali potesse evincersi l'attribuzione di un'influenza dominante al socio privato.

2.2.6.3. A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota prot. n. 384/2022), svolgendo considerazioni sia in punto di diritto sia in punto di fatto.

In punto di diritto, l'ente socio, dopo aver richiamato le nozioni di controllo pubblico "individuale" e "congiunto", si è soffermato sugli elementi necessari per integrare la fattispecie di "controllo congiunto", invocando la Direttiva 2011/34/Ue, secondo cui il controllo congiunto *"si realizza laddove più soggetti o enti hanno concluso un accordo scritto che li obbliga ad adottare, con un esercizio concertato dei diritti di voto che detengono, una politica comune durevole nei confronti della gestione della società"*.

In punto di fatto, il Comune di Prato ha, in primo luogo, precisato che nessuno dei soci pubblici era in grado di esercitare sulla società il controllo interno solitario ex art. 2359 c.c. In merito al controllo congiunto, l'ente socio ha ulteriormente rappresentato che non sono stati stipulati accordi o patti parasociali con gli altri soci, tali da consentire di definire una maggioranza assembleare o poteri di *governance* in grado di incidere sulle decisioni gestionali di competenza del Consiglio di amministrazione. In particolare, veniva segnalato: *"oltre che la mancanza della possibilità di costituire una maggioranza in assemblea, rileva il fatto che sulle maggiori decisioni operative di competenza del consiglio di amministrazione è richiesta la maggioranza qualificata del 2/3 (art. 22 dello statuto) ovvero di almeno 6 consiglieri, per materie di particolare rilevanza, quali la nomina del direttore, o dei procuratori, l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo da proporre all'assemblea, la delibera di nuove e maggiori spese rispetto a quelle previste nel budget, le approvazioni di contratti i cui effetti vanno oltre l'esercizio corrente, le decisioni in materia di recupero, le decisioni in materia di approvvigionamento di energia, smaltimento, e riutilizzo dei materiali di lavorazione, la progettazione di impianti, l'acquisizione di partecipazioni, ecc. Tale clausola statutaria comporta la sostanziale influenza e capacità del socio privato di incidere su decisioni rilevanti per la vita aziendale, che pertanto non possono essere assunte senza il voto favorevole della parte privata. Rispetto all'assenza di un controllo di diritto, nessuno dei soci pubblici detiene oltre il 50% del capitale sociale, e per quanto concerne l'assenza di un controllo di fatto, non esiste un patto tra Comune di Prato e Consiag rivolto a disciplinare congiuntamente l'esercizio del diritto di voto in assemblea"*. Il Comune di Prato ha, inoltre, richiamato le previsioni statutarie di cui agli artt. 15 (quorum costitutivo e deliberativo dell'assemblea), 17 (nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione), 20 e 21 (funzionamento del Consiglio di Amministrazione), precisando che *"le deleghe gestionali e operative, comprese la nomina del Direttore, fanno capo ai membri del CdA di designazione privata"*.

2.2.6.4. Tanto premesso, il Collegio, alla luce delle considerazioni e della giurisprudenza contabile sulla nozione di società a controllo pubblico esposte al precedente punto 2.2.5.4 e, in particolare, delle conclusioni cui ivi si perviene con riguardo agli organismi a partecipazione pubblica

maggioritaria, procede all'esame della fattispecie concreta.

Al riguardo, in sede di controdeduzioni (nota *prot.* n. 384/2022), il Comune di Prato ha precisato che nessun socio pubblico dispone di una partecipazione superiore al 50,1 per cento del capitale di rischio; inoltre, non sono stati stipulati sindacati di voto tra il Comune di Prato e Consiag S.p.A.

All'esito delle ricognizioni effettuate, l'ente socio ha previsto il mantenimento senza interventi della propria partecipazione. La scelta è motivata, impiegando – come già rilevato in sede istruttoria – una formulazione generica; essa è tra l'altro identica nel contenuto a quella già resa per le società Firenze Fiere S.p.A., Interporto della Toscana Centrale S.p.A. e PIN soc. cons. A.R.L.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e delle controdeduzioni formulate, il Collegio prende atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di GIDA S.p.A.; richiama, al riguardo, l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenzino l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla citata deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19. In caso contrario, secondo le considerazioni sopra svolte, il Comune di Prato è tenuto ad esternare in modo analitico, nella prossima rilevazione annuale, le motivazioni alla base dell'eventuale scelta di mantenimento della partecipazione, attesa l'impossibilità dichiarata di incidere effettivamente sulle decisioni societarie.

2.2.6.5. Per quanto concerne le altre condizioni ex art. 20, comma 2, del TUSP, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, *lett. d*, del TUSP, nonché quelli relativi ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, *lett. f*, del TUSP. In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) *Ricavi delle vendite e delle prestazioni*" e "A5) *Altri ricavi e proventi*" e, qualora in quest'ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorrerà fornire anche un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione " (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) " *Altri ricavi e proventi*".

Per quanto concerne, infine, il fattore relativo ai costi di funzionamento (art. 20, comma 2, *lett. f*), si rinvia a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.7. Interporto della Toscana Centrale - Società per Azioni

Interporto della Toscana Centrale S.p.A. è una società a prevalente partecipazione pubblica, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 41,45 per cento del capitale sociale. La società ha quale oggetto sociale esclusivo la promozione, il coordinamento e la realizzazione di tutte le attività inerenti alla costruzione e all'esercizio di un interporto in Prato, per l'integrazione dei vari sistemi di trasporto intese a facilitare le operazioni connesse alla intermodalità dei carichi (quali, movimentazione e sosta temporanea merci nell'ambito interportuale, gestione dei magazzini generali, organizzazione logistica della distribuzione fisica delle merci). L'ente qualifica l'attività svolta dalla società come "servizio di interesse generale" ex art. 4 comma 2, del TUSP.

2.2.7.1. Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte "*Ricognizione delle società partecipate*", redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce Interporto della Toscana Centrale S.p.A. a nessuna delle categorie ivi previste.

2.2.7.2. A seguito dell'esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di Interporto della Toscana Centrale S.p.A. come "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (ad es., artt. 11, 6, 19 etc.); al riguardo, veniva altresì precisato che non erano state rinvenute specifiche clausole statutarie, contrattuali o parasociali dalle quali potesse evincersi l'attribuzione di un'influenza dominante al socio privato.

2.2.7.3. A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota *prot.* n. 384/2022), svolgendo considerazioni sia in punto di diritto sia in punto di fatto.

In punto di diritto, l'ente socio, dopo aver richiamato le nozioni di controllo pubblico "individuale" e "congiunto", si è soffermato sugli elementi necessari per integrare la fattispecie di "controllo congiunto", richiamando la giurisprudenza amministrativa (ossia, Cons St., sez. I n. 181/2014) e contabile (ossia, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 16/2019/EL).

In punto di fatto, il Comune di Prato ha, in primo luogo, precisato che nessuno dei soci pubblici è in grado di esercitare sulla società il controllo interno solitario ex art. 2359 c.c. In merito al controllo congiunto, l'ente socio ha richiamato la circostanza che, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto, l'assemblea straordinaria delibera la modifica delle disposizioni statutarie di cui agli artt. 2, 6, 7 e 19 con il voto favorevole di tanti soci che rappresentano almeno il 75 per cento del capitale sociale; tale quorum deliberativo è elevato al 76 per cento per gli aumenti di capitale mediante conferimenti in natura. Secondo la prospettazione del Comune "*ciò significa che, in assenza del voto dei soci privati, l'assemblea non è in grado di deliberare in tali materie, così essendo precluso al socio (o ai soci) pubblico di incidere in maniera determinante sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale. Si chiarisce*

che analoghe attività di modifica statutaria, di competenza dell'assemblea straordinaria, sono state ritenute determinanti da Corte dei Conti n. 19/2019 per poter qualificare una società a partecipazione pubblica come soggetta a controllo del socio pubblico o meno". Secondariamente, in merito al funzionamento dello stesso Consiglio di Amministrazione – costituito da tre membri di nomina pubblica e due di nomina privata – l'ente ha precisato che la validità delle relative deliberazioni non necessita obbligatoriamente della partecipazione o del voto di maggioranza del socio o dei soci pubblici (art. 23 dello Statuto), non sussistendo alcuna riserva attribuita ai consiglieri di nomina pubblica.

Alla luce di quanto precede, l'ente socio ha rappresentato che "il C.d.A. può potenzialmente funzionare anche con la partecipazione di due consiglieri "privati" ed uno "pubblico" e questo, unitamente al quorum deliberativo che lo stesso art. 23 individua nella maggioranza assoluta dei presenti, consente di escludere anche sotto questo aspetto che ci si trovi in una ipotesi di controllo pubblico di Interporto. Praticamente, in assenza del voto favorevole dell'azionista privato, non possono essere modificati il numero dei componenti del Consiglio di amministrazione, l'attribuzione delle deleghe al consigliere nominato dall'azionista privato.... Il tutto, senza considerare che la composizione del C.d.A. non permette neppure di accentrare in capo ad un solo Ente Pubblico la maggioranza assoluta dei voti, proprio perché affinché ciò si verifichi è necessaria l'azione congiunta di Comune di Prato e Regione Toscana, la quale tuttavia non risulta "necessaria" sia per l'assenza di patti parasociali, sia per l'assenza di previsioni statutarie ad hoc, sia per l'assenza di disposizioni normative in tal senso contenute nel D.Lgs. 175/2016".

Con particolare riguardo alla stipula di patti parasociali, il Comune di Prato ha segnalato *"che nel corso del 2021 la regione Toscana ha provato ad avviare un percorso di condivisione di patti parasociali che aggregassero la parte pubblica. La manifestazione di interesse dell'amministrazione di Prato alla stipula di patti parasociali finalizzati alla realizzazione di un presupposto giuridicamente rilevante per la qualificazione di Interporto Spa come società controllata è stata valutata alla luce dei presupposti di governance proposti, ma soprattutto sulla base delle prospettive di sviluppo della società".* Dopo aver sinteticamente esposto le ragioni di contesto e la necessità di considerare lo scenario di sostenibilità dell'equilibrio economico della società, ha rappresentato che *"la scelta di sottoscrivere patti parasociali per qualificare la società come controllata in modo congiunto da tutti i soci non può prescindere da una chiara e trasparente rappresentazione delle prospettive della società, nonché degli effetti delle pattuizioni in termini di efficienza della governance, di reperimento di risorse e di future responsabilità gestionali a carico dei soci - elementi necessariamente condizionati dalla dimensione dell'esercizio del controllo pubblico. (omissis) la stipula di patti parasociali e le conseguenti modifiche statutarie debbano essere valutate nell'ottica della loro strumentalità e prospettiva rispetto all'attuale contesto di rilancio, considerando la necessità di definire preliminarmente le future scelte strategiche della società, non potendosi costituire tramite accordi pattizi un generico un sistema di governance di mera regolazione delle procedure di nomina degli amministratori, slegato dalle prospettive di ricapitalizzazione, ritenendo pertanto che tale strumento, se adottato, debba essere invece un elemento di*

garanzia coerente con il piano industriale, in grado di condizionare i rapporti interni ed esterni dell'azienda, e funzionale alla tutela degli interessi dei soci". In sede di controdeduzioni finali, il Comune di Prato ha ulteriormente precisato che *"la compagine sociale pubblica si sta interrogando sulla dimensione e sul ruolo delle istituzioni rispetto a Interporto per la Toscana Spa omissis, che sono un tema di valutazione e interlocuzione con gli altri soci, in considerazione della concreta possibilità di cambiare le strategie rispetto alla presenza pubblica, con ipotesi di maggiore integrazione e quindi con la necessità di rafforzare gli strumenti di ingerenza nella gestione"* (nota prot. n. 818/2022).

2.2.7.4. Tanto premesso, il Collegio, alla luce delle considerazioni e della giurisprudenza contabile sulla nozione di società a controllo pubblico esposte al precedente punto 2.2.5.4 e, in particolare, delle conclusioni cui ivi si perviene con riguardo agli organismi a partecipazione pubblica maggioritaria, procede all'esame della fattispecie concreta.

La Sezione constata che la partecipazione di soci pubblici in Interporto della Toscana Centrale S.p.A. è pari, nel complesso, a circa il 76 per cento del capitale sociale; essa, quindi, non ha carattere totalitario. Inoltre, nessun socio pubblico dispone individualmente di una quota maggioritaria superiore al 50,1 per cento del capitale di rischio. Parimenti, il Comune di Prato ha ritenuto insussistente una situazione di controllo pubblico congiunto, attesa la mancata stipula di sindacati di voto tra le pubbliche amministrazioni socie e considerata la frammentazione del capitale sociale che potrebbe richiedere anche l'apporto decisionale della volontà di uno o più soci privati.

All'esito delle ricognizioni effettuate, l'ente socio ha previsto il mantenimento senza interventi della propria partecipazione. La scelta è motivata, impiegando – come già rilevato in sede istruttoria – una formulazione generica; essa è tra l'altro identica nel contenuto a quella già resa per le società Firenze Fiere S.p.A., GIDA S.p.A. e PIN soc. cons. A.R.L.

Ad ogni buon fine, appare utile rammentare che, secondo quanto riferito in sede di controdeduzione e risultante anche dalla Relazione sulla gestione allegata alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione Toscana (deliberazione n. 54/2021/PARI, pag. 367 e 373), la Regione Toscana ha promosso la conclusione di un accordo con gli altri soci pubblici per il rafforzamento del controllo pubblico. Su tale iniziativa, secondo quanto comunicato, è in corso una valutazione da parte del Comune di Prato, anche in relazione alle prospettive di sviluppo della società.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e delle controdeduzioni formulate, il Collegio prende atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di Interporto della Toscana Centrale S.p.A.; richiama, al riguardo, l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenzino l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla citata deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19. In caso contrario, secondo le considerazioni sopra svolte, il Comune di Prato è tenuto ad esternare in modo analitico, nella prossima rilevazione annuale, le motivazioni alla base dell'eventuale scelta di mantenimento della partecipazione, attesa

l'impossibilità dichiarata di incidere effettivamente sulle decisioni societarie congiuntamente agli altri soci pubblici.

2.2.7.5. Per quanto concerne le valutazioni effettuate dall'Ente ex art. 20, comma 2, del TUSP, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, *lett. d*, del TUSP, nonché a quelli relativi ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, *lett. f*, del TUSP.

In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) *Ricavi delle vendite e delle prestazioni*" e "A5) *Altri ricavi e proventi*" e, qualora in quest'ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorrerà fornire anche un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, ossia 2017 e 2018, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) "Altri ricavi e proventi". Per quanto concerne, infine, i costi di funzionamento (art. 20, comma 2, *lett. f*), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.8. PIN soc. cons. A.R.L. - Servizi Didattici e Scientifici per l'Università di Firenze

PIN soc. cons. A.R.L. è una società a prevalente partecipazione pubblica, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 19,83 per cento del capitale sociale. Essa persegue finalità consortili e svolge le attività e i servizi utili al capillare trasferimento sul territorio pratese e metropolitano di conoscenze e capacità operative avanzate per le esigenze della Pubblica Amministrazione e delle imprese, nonché per l'innovazione e la qualificazione dei profili e dei processi formativi di carattere professionalizzante, secondo le esigenze derivanti dai processi di innovazione e dai relativi sviluppi. L'ente riconduce l'attività svolta dalla società quale "servizio di interesse generale" ex art. 4, comma 2, del TUSP.

2.2.8.1. Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte "*Ricognizione delle società partecipate*", redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce PIN soc. cons. A.R.L. a nessuna delle categorie ivi previste.

2.2.8.2. A seguito dell'esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di PIN

soc. cons. A.R.L. come “società a controllo pubblico” ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (ad es., artt. 11, 6, 19, etc.); al riguardo, veniva altresì precisato che non erano state rinvenute specifiche clausole statutarie, contrattuali o parasociali dalle quali potesse evincersi l’attribuzione di un’influenza dominante al socio privato.

A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota prot. n. 384/2022), svolgendo alcune considerazioni in punto di fatto.

2.2.8.3. In via preliminare, il Comune di Prato ha precisato che *“la qualificazione della società Pin Scarl quale controllata è attualmente oggetto di valutazione congiunta con l’Università di Firenze, in contraddittorio con il resto della compagine privata”*.

In merito al controllo “individuale”, l’ente socio ha riferito che nessuno dei soci pubblici è in grado di esercitare sulla società il controllo interno solitario ex art. 2359 c.c. Meno univoca appare, invece, la prospettazione del Comune di Prato in ordine all’insussistenza del controllo congiunto. Difatti, da un lato, l’ente ha rappresentato che *“nel caso di PIN non esistono previsioni normative, statutarie o derivanti da patti parasociali che prevedano l’approvazione unanime da parte di soci pubblici. Anzi, più in generale, non vi sono norme né legali né convenzionali che prevedano alcun meccanismo disciplinante l’esercizio del diritto di voto dei soci in assemblea”*; dall’altro, però, ha affermato che *“sussistono varie peculiarità che rendono effettivamente problematico un inquadramento inequivocabile della società e quindi l’esclusione certa dall’ambito di applicazione delle disposizioni in materia di società pubbliche controllate”*. Al riguardo, l’ente socio ha richiamato, in primo luogo, la sussistenza di un patto parasociale, in scadenza ad aprile 2022, che regola la modalità di nomina nel Consiglio di Amministrazione dei soci pubblici, assegnando un componente all’Università di Firenze, uno al Comune e il Presidente come espressione di un comune accordo; secondariamente, ha precisato che il patto parasociale *“non regola il voto in assemblea, determinando la possibilità di una aggregazione vincolante che andrebbe a costituire un sindacato di voto in grado di esercitare la dimensione operativa del controllo da parte della maggioranza pubblica. Tuttavia, la pattuizione in corso di rinnovo potrebbe contenere in futuro elementi coerenti rispetto a un contenuto di ingerenza e di controllo da parte dei soci”*.

Inoltre, l’ente socio ha riferito che *“esiste una dipendenza finanziaria, in virtù della convenzione per l’assegnazione del contributo annuale (anche se scaduta) che garantisce un sostegno ai progetti della società, che potrebbe integrare una situazione di controllo di fatto qualora la società non aumentasse le entrate proprie”*. Conclusivamente, ha rappresentato che *“anche se ad oggi non sussistono condizioni e requisiti statutari decisivi e condivisi dalle parti per considerare effettivo il controllo pubblico, né esistono strumenti concreti per l’esercizio dello stesso, è di tutta evidenza che la questione è controversa, aperta, e oggetto di valutazione da parte degli amministratori (Sindaco e organi della società)”*.

Nella relazione di deferimento, il Magistrato istruttore rappresentava altresì che nello Statuto societario erano presenti talune disposizioni (cfr. art. 6, in ordine al capitale pubblico non inferiore al 51 per cento, art. 11 sul diritto di prelazione dei soci pubblici, art. 18 sui *quorum* costitutivi e deliberativi dell'assemblea ordinaria), da cui sembravano potersi ricavare indici sintomatici della sussistenza del controllo pubblico. Sul punto, il Comune di Prato non forniva chiarimenti in sede di controdeduzioni finali. Da ultimo, l'ente socio ha comunque precisato che *"la compagine sociale pubblica si sta interrogando sulla dimensione e sul ruolo delle istituzioni rispetto a [omissis] PIN s.c.a.r.l., che sono un tema di valutazione e interlocuzione con gli altri soci, in considerazione della concreta possibilità di cambiare le strategie rispetto alla presenza pubblica, con ipotesi di maggiore integrazione e quindi con la necessità di rafforzare gli strumenti di ingerenza nella gestione"* (nota prot. n. 818/2022).

2.2.8.4. Tanto premesso, il Collegio, alla luce delle considerazioni e della giurisprudenza contabile sulla nozione di società a controllo pubblico esposte al precedente punto 2.2.5.4 e, in particolare, delle conclusioni cui ivi si perviene con riguardo agli organismi a partecipazione pubblica maggioritaria, procede all'esame della fattispecie concreta.

La Sezione constata che la partecipazione di soci pubblici in PIN soc. cons. A.R.L. è superiore nel complesso al 50,1 per cento del capitale sociale; essa, perciò, non ha carattere totalitario. Inoltre, nessun socio pubblico dispone individualmente di una quota maggioritaria superiore al 50,1 per cento del capitale di rischio. Parimenti, il Comune di Prato ha ritenuto – seppure con qualche incertezza – insussistente una situazione di controllo pubblico congiunto.

All'esito delle ricognizioni effettuate, l'ente socio ha previsto il mantenimento senza interventi della propria partecipazione. La scelta è motivata, impiegando – come già rilevato in sede istruttoria – una formulazione generica; essa è tra l'altro identica nel contenuto a quella già resa per le società Firenze Fiere S.p.A., GIDA S.p.A. e Interporto della Toscana Centrale S.p.A.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e delle controdeduzioni formulate, il Collegio prende atto della stipula di patti parasociali relativi alla nomina degli organi amministrativi e delle eventuali modifiche prospettate, delle rappresentazioni esposte sul controllo di fatto e delle interlocuzioni in atto con gli altri soci pubblici per l'eventuale introduzione di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici; richiama, al riguardo, l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenzino l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla citata deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19. In caso contrario, secondo le considerazioni sopra svolte, il Comune di Prato è tenuto ad esternare in modo analitico, nella prossima rilevazione annuale, le motivazioni alla base dell'eventuale scelta di mantenimento della partecipazione, attesa l'impossibilità di incidere effettivamente sulle decisioni societarie congiuntamente agli altri soci pubblici.

2.2.8.5. Per quanto concerne le valutazioni effettuate dall'Ente ex art. 20, comma 2, del TUSP, il

Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP, nonché ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e "A5) Altri ricavi e proventi" e, qualora in quest'ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorrerà fornire anche un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione " (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5)" *Altri ricavi e proventi*".

Per quanto concerne, infine, i costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.9 CONSIAG S.p.A.

CONSIAG S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene il 36,60 per cento del capitale sociale. La Società ha per oggetto la gestione diretta e indiretta, anche tramite società partecipate, di attività attinenti ai settori del gas, telecomunicazioni, energetici, idrici e servizi, meglio definiti all'art. 2 dello Statuto. L'ente qualifica l'attività svolta dalla società come "servizio di interesse generale" ex art. 4 comma 2, del TUSP.

2.2.9.1. Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte "*Ricognizione delle società partecipate*", redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce CONSIAG S.p.A. a nessuna delle catalogazioni ivi previste.

2.2.9.2. A seguito dell'esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di CONSIAG S.p.A. come "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (ad es., artt. 11, 6, 19, etc.).

2.2.9.3. A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota *prot.* n. 384/2022), svolgendo considerazioni sia in punto di diritto sia in punto di fatto.

In punto di diritto, l'ente socio, dopo aver richiamato le nozioni di controllo pubblico "individuale" e "congiunto", si è soffermato sugli elementi necessari per integrare quest'ultima fattispecie,

richiamando la giurisprudenza amministrativa (Cons. St., sez. V, sentenza n. 578/2019) e contabile (ossia, Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 e Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 16/2019/EL e 25/2019/EL).

In punto di fatto, l'ente socio ha, in primo luogo, precisato che non sussiste il controllo individuale in quanto nessuno dei soci pubblici è in grado di esercitare sulla società il controllo interno solitario ex art. 2359 c.c. In merito al controllo congiunto, l'ente socio, dopo aver ampiamente illustrato i diversi orientamenti giurisprudenziali e richiamato l'Orientamento espresso dalla Struttura di monitoraggio per le partecipazioni pubbliche presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ex art. 15 TUSP, ha sottolineato le incertezze interpretative che caratterizzano la problematica delle società a partecipazione pubblica totalitaria. Ciò posto, ha affermato *"In conclusione, dal punto di vista civilistico, in mancanza di patti parasociali che consentano di aggregare la volontà pubblica, di esercitare diritti nella nomina degli amministratori, o di esercitare in modo collettivo una qualsiasi influenza dominante sulle decisioni strategiche, non sembra ravvisabile il controllo nella forma tipica delineata dall'art. 2359 c.c. da parte di alcuno degli Enti soci di CONSIAG omissis Tuttavia, vista la impossibilità di addivenire ad un accordo comune con il resto della compagine sociale, e non potendo modificare unilateralmente i rapporti fra i soci, né definire autonomamente del modalità di esercizio effettivo di poteri di ingerenza, nonché in considerazione delle conseguenze operative e giuridiche che ne conseguirebbero a livello di gruppo, i soci hanno accolto il secondo degli orientamenti interpretativi sopra illustrati in base al quale affinché si realizzi il controllo occorrono necessariamente specifiche previsioni normative statutarie o pattizie, non bastando e non essendo sufficiente che i soci pubblici detengano la maggioranza o anche la totalità delle quote"*.

In merito alla qualificazione di Consiag S.p.A. in termini di società a controllo pubblico, alla luce delle considerazioni e della giurisprudenza contabile sulla relativa nozione esposte al punto 2.2.5.4 e, in particolare, delle conclusioni cui ivi si perviene con riguardo agli organismi a partecipazione pubblica integrale (cfr. *ex plurimis* Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG e 11/SSRRCO/QMIG/19, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna deliberazioni n. 9/2021/VSG e n. 106/2020/VSG), questa Sezione ritiene che la società in discorso si qualifichi come "a controllo pubblico" in quanto la stessa risulta partecipata in misura totalitaria da soci pubblici. La presenza di soli soci pubblici, infatti, esclude la sussistenza di indirizzi gestionali che possano essere estranei alla sfera pubblica, portando a qualificare la società come a controllo pubblico (Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 106/2020/VSG).

Raccomanda, pertanto, al Comune di attivarsi con gli altri soci per formalizzare tale situazione di controllo mediante appositi accordi volti ad adottare indirizzi coerenti riguardo alle decisioni da assumere in merito alla partecipazione societaria.

2.2.9.4. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi.

La scelta è così motivata: *“la necessità e coerenza con le finalità dell’amministrazione dell’attività svolta, verificate con DCC n. 9/2009, DCC n. 13/2015 e DCC n. 18/2016, sono confermate. La Società Consiag Spa ha per oggetto la gestione diretta e indiretta, anche tramite società partecipate, di attività inerenti i settori gas, energetici, idrici, informatici, e ad essa sono state conferite come capitale di dotazione le reti del gas e dell’acqua, rientranti nella definizione di servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a). La società ha ricevuto dall’Amministrazione come conferimento iniziale le dotazioni relative al servizio idrico integrato, gestito attualmente tramite Publiacqua spa con concessione che scadrà nel 2022. La società è ad oggi lo strumento necessario per rappresentare i soci in Publiacqua spa, di cui è socia al 24,94%. Pertanto, come evidenziato anche nell’ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all’attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione”*.

Preso atto delle valutazioni effettuate dall’Ente, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che qualora nella voce “A5) Altri ricavi e proventi” siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorre fornire un’adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell’inclusione (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l’attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l’Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) “Altri ricavi e proventi”. Per quanto concerne, infine, i costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.10. PUBLIACQUA S.p.A.

PUBLIACQUA S.p.A. è una società a prevalente partecipazione pubblica, della quale il Comune di Prato detiene lo 0,06 per cento del capitale sociale. La società ha per oggetto tutte le attività inerenti al ciclo integrato delle acque così come previsto dalla legge n. 36/1994 e altre attività, meglio definite all’art. 2 dello Statuto.

L’ente precisa che la società produce beni e servizi di interesse generale per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente (art. 4, comma 1, TUSP) ed esercita un “servizio di interesse generale” (ex art. 4, comma 2, TUSP).

2.2.10.1. Nell’ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte “Ricognizione delle società partecipate”, redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato non riconduce PUBLIACQUA S.p.A. a nessuna delle

catalogazioni ivi previste. A seguito dell'esame dello Statuto della società e considerata la composizione del capitale di rischio, in sede istruttoria venivano richiesti chiarimenti in ordine alla mancata qualificazione di PUBLIACQUA S.p.A. come "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP, anche in ragione delle conseguenti implicazioni in punto di disciplina applicabile (ad es., artt. 11, 6, 19, etc.), precisando altresì l'eventuale stipula di patti parasociali sia tra i soci pubblici sia tra i soci privati.

2.2.10.2. A riscontro del rilievo istruttorio, il Comune di Prato presentava una nota di controdeduzioni (nota prot. n. 384/2022), rappresentando che in più occasioni la società ha dichiarato *"di non ritenere di rientrare nella definizione di società controllata"*, allegando alcune note. Tanto premesso, ha, tuttavia, precisato che *"la questione non è più attuale, poiché in vista delle complesse problematiche legate alla scadenza della concessione del Servizio Idrico Integrato (2024), e in considerazione della necessità di realizzare una situazione di controllo da parte della componente pubblica, che partecipava con capitale eccessivamente frazionato e non in grado di incidere sulle scelte industriali delegate alla sola volontà del socio privato, nel 2021 è stata realizzata una operazione di concentrazione dei Comuni Soci di Publiacqua Spa, che hanno conferito le rispettive quote in una società di nuova costituzione – Acqua Toscana Spa – interamente pubblica e in grado di esercitare la funzione e il ruolo di controllo su Publiacqua per la dimensione della partecipazione di aggregazione raggiunta (53% del capitale di Publiacqua Spa). Tale percorso è stato autorizzato, per il Comune di Prato, con la Delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 3-6-2021"*. Il Comune di Prato ha inoltre trasmesso i patti parasociali stipulati fra i soci pubblici e il socio privato Acque Blu Fiorentine S.p.A.

Alla luce delle considerazioni che precedono e delle controdeduzioni formulate, il Collegio prende atto delle intervenute operazioni societarie e delle conseguenti modalità di rafforzamento del controllo pubblico che saranno oggetto di esame nei prossimi cicli di controllo.

2.2.10.3. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: *"la società risulta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune di Prato producendo beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4, co. 1) e svolgendo un servizio di interesse generale (art. 4, co. 2, lett. a) quale la gestione del servizio idrico integrato. La durata della concessione è stata prorogata dal 2021 al 2024 come risulta da Delibera dell'Autorità Idrica Toscana nr. 24 del 07-12-2018. Tutte le condizioni previste dall'art. 20 sono verificate e conformi al dettato normativo. Pertanto, come evidenziato anche nell'ultima revisione ordinaria di cui alla DCC 83/2019 e precedenti, all'attualità non si rileva la necessità di interventi di razionalizzazione."*.

Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo ai dati relativi al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP nonché a

quelli relativi ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e "A5) Altri ricavi e proventi" e, qualora in quest'ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorrerà fornire anche un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per gli esercizi interessati da tale voce, senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5) "Altri ricavi e proventi".

Per quanto concerne, infine, i costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.2.11. Politeama Pratese S.p.A.

Politeama Pratese S.p.A. è una società di cui il Comune detiene il 35 per cento del capitale sociale. Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, la società ha lo scopo di promuovere la produzione e la distribuzione di manifestazioni teatrali, di prosa, musicali e cinematografiche nonché gestione delle manifestazioni stesse con particolare riferimento allo spazio teatrale "Politeama Pratese" e di concorrere alla più larga diffusione della cultura teatrale e cinematografica.

2.2.11.1. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato constatava che non risultava soddisfatto il requisito ex art. 20, comma 2, lett. d), in quanto il fatturato medio della società non era superiore alla soglia di legge di un milione di euro nel triennio di riferimento (cfr. schede n. 0.5 "Azioni di razionalizzazione" e n. 03.02 "Condizioni art. 20, co. 2"); conseguentemente, l'ente socio riteneva di dover adottare un intervento di razionalizzazione, ossia la trasformazione eterogenea della Società in fondazione ex artt. 2500-septies e 2500-novies c.c. Nella deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020, il Comune di Prato precisa di avere individuato *"nella Fondazione la forma giuridica meglio rispondente alla effettiva natura e alle esigenze (omissis) delle attività e della missione della Politeama spa, sia per la valorizzazione di tutte le potenzialità che essa può offrire, sia perché rappresenta una struttura con una forte missione, sia perché consente l'apporto e l'ingresso di capitali e risorse pubbliche e private anche in forme e con ruoli diversificati. La Fondazione (omissis) potrà operare con iniziative a favore della cultura e promozione delle attività teatrali, dei giovani e, in generale dei cittadini, svolgendo le proprie attività con criteri di economicità e nel rispetto dei vincoli di bilancio, in sinergia con le altre istituzioni culturali, creando una condizione di omogeneità di assetto giuridico, normativo e organizzativo fra tutti gli enti partecipati culturali, che consentirà di migliorare l'integrazione*

con le politiche dell'Amministrazione".

2.2.11.2. Secondo quanto riportato nel piano di revisione, l'operazione di trasformazione non è attesa generare risparmi. In ordine alla tempistica di realizzazione, l'ente socio dichiara *"circa i tempi di perfezionamento, tenendo conto delle complesse procedure dell'operazione, gli stessi risultano al momento inquantificabili"*. A riscontro del rilievo istruttorio in ordine all'assenza di un cronoprogramma, il Comune di Prato (nota prot. n. 818/2022) ha precisato che, *"nell'ottica della massima trasparenza, nonostante gli elementi di incertezza ancora presenti nel percorso, siamo a informare che il Consiglio di amministrazione della società Politeama Spa sta lavorando al progetto di trasformazione eterogenea, e ha predisposto la perizia di valutazione, la bozza di statuto della nuova fondazione e un cronoprogramma che prevede l'approvazione da parte del CdA a marzo, e la successiva presentazione del progetto all'assemblea dei soci fra giugno e settembre. Si ipotizza quindi l'utilizzo dell'intera annualità 2022 per le attività propedeutiche, con prosecuzione delle fasi civilistiche delle opposizioni, della pubblicazione e rogito finale nel 2023. Pertanto, in questi giorni la società sta chiudendo la fase di assestamento contabile, per approvare anticipatamente rispetto ai tempi ordinari il Bilancio 2021, base necessaria alla redazione di un piano finanziario"*.

Il Collegio prende atto delle scelte effettuate dall'Ente e delle precisazioni rese in sede di controdeduzioni finali.

2.2.12. Società Risorse Società per Azioni in forma abbreviata SO.RI S.p.A.

Società Risorse S.p.A. è una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che detiene l'88,18 per cento del capitale sociale. La società ha per oggetto la gestione dei servizi inerenti alle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate nonché a quelle connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie indirizzate al supporto delle attività di gestione tributaria e patrimoniale; essa è stata costituita ai sensi dell'art. 52, comma 5, n. 3, del d.lgs. n. 446/1997 alla stregua del quale è consentito l'affidamento, mediante convenzione, delle predette attività a società a capitale interamente pubblico ex art. 113, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 267/2000, alle seguenti condizioni: i) l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; ii) la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; iii) la stessa svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla.

Al fine di rendere conforme lo Statuto alla sopravvenuta disciplina del TUSP, l'assemblea dei soci ha apportato le necessarie modifiche alle disposizioni statutarie, dapprima con la delibera del 13/07/2017 e successivamente con delibera del 2/08/2019.

Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, parte *"Ricognizione delle società partecipate"*, redatto secondo il modello *standard* di cui alla deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Prato riconduce Società Risorse S.p.A. alla categoria delle *"società in house"*.

2.2.12.1. Avuto riguardo alla nozione di società in house ex artt. 2, comma 1, lett. o) e 16, commi 1 e 3 del TUSP e preso atto delle modifiche apportate allo Statuto, la qualificazione operata dal Comune di Prato deve ritenersi corretta. Difatti, la partecipazione al capitale di rischio è riservata, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, ai soci "pubblici" (ossia, Pubbliche Amministrazioni, Enti locali, unioni di Comuni, Aziende sanitarie locali); inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 7, dello Statuto, la società deve produrre oltre l'ottanta per cento del fatturato attraverso lo svolgimento di compiti affidati dagli enti soci e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società (c.d. requisito dell'attività prevalente).

Il Collegio ritiene, invece, di dover svolgere alcune considerazioni sul controllo analogo congiunto, anche in ragione delle modalità di realizzazione concretamente impiegate e della loro compatibilità con il TUSP; il riferimento è, in particolare, all'art. 11, comma 9, lett. d) del TUSP, secondo cui *"Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società"*.

Più in dettaglio, l'art. 19 dello Statuto disciplina il requisito del controllo analogo. Dalla documentazione acquisita tramite il portale Infocamere, si evince che i soci hanno stipulato un primo patto parasociale (cfr. verbale dell'Assemblea dell'11 aprile 2019, allegato B), il quale è stato successivamente integrato dalla *"Convenzione tra i soci disciplinante le modalità di esercizio del controllo analogo congiunto sulla società in house providing Società Risorse S.p.A., ai sensi del D. Lgs. 175/2016"* (cfr. verbale dell'Assemblea straordinaria del 2/8/2019, Allegato B) per rendere più chiare le modalità di esercizio, da parte dei soci di minoranza, di una influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società. Le maggiori criticità – rilevate dall'ANAC nell'istruttoria ai fini dell'iscrizione della società nell'elenco ex art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. verbale dell'Assemblea straordinaria del 2/8/2019) – attenevano all'assenza, per i soci di minoranza, di regole di voto riguardanti le decisioni di indirizzo strategico e di verifiche tipiche del controllo analogo.

In via preliminare, il Collegio osserva che i patti parasociali tra i Comuni soci costituiscono un valido strumento di esercizio del controllo analogo, consentendo forme di coordinamento e raccordo tra le diverse posizioni dei soci aderenti e di orientamento delle decisioni assembleari (cfr. art. 16, comma 2, lett. c del TUSP; in giurisprudenza, cfr. *ex plurimis* anche Corte di Giustizia, sentenza, 29 novembre 2012, C-182/11 e 183/11, *Econord*). Invero, nel caso del controllo analogo in forma congiunta occorre tener conto di un aspetto peculiare: i soci pubblici hanno necessità di concordare previamente le determinazioni da trasmettere agli organi di amministrazione della società. Difatti, i soci pubblici nominano i rappresentanti dei comuni negli organi decisionali, si accordano sulle decisioni più significative per la vita sociale, controllano reciprocamente che gli indirizzi elaborati non vadano a

discapito dei propri interessi; sicché l'esercizio "congiunto" del controllo analogo descrive una modalità di gestione, da parte dei soci pubblici controllanti, caratterizzata da coordinamento delle decisioni affinché gli interessi pubblici perseguiti da ciascuno degli enti partecipanti trovino una sintesi nell'interesse pubblico comune perseguito dalla società nell'esecuzione del servizio. Ciò richiede, però, l'individuazione di una *sedes* nella quale la volontà comune possa assumere "la forma" di determinazioni vincolanti per gli organi amministrativi. Sul punto, la giurisprudenza comunitaria è granitica nel ritenere che, ove risultino inadeguati a tal fine i poteri a disposizione dei soci secondo il diritto comune, sia necessario dotare gli stessi di "appositi strumenti" che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società (cfr. *ex plurimis* Corte di Giustizia, sez. III, sentenza, 13 novembre 2008, C-324/07, *Coditel Brabant SA*).

Dall'esame della citata Convenzione tra i soci - integrativa del primo patto parasociale - emerge l'avvenuta creazione di un Comitato con funzioni di indirizzo e coordinamento per lo svolgimento delle attività ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto sulla gestione e amministrazione della società (cfr. art. 4). In via generale, si osserva che i comitati costituiti al dichiarato fine di disciplinare la collaborazione tra i soci per l'esercizio del controllo analogo, se dotati di poteri vincolanti nei confronti degli organi di amministrazione, costituiscono una rilevante deroga ai meccanismi tipici di funzionamento della società di capitali in grado di assicurare ai soci pubblici, collettivamente considerati, un'influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione dell'ente partecipato (cfr. Cons. St., sez. V, sentenza, 30 aprile 2018, n. 2599).

La previsione di tale organo - nella fattispecie in esame contenuta nei patti parasociali stipulati - non appare in contrasto con l'art. 11, comma 9, lett. d) del TUSP, secondo cui "*Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società*". A conforto di ciò militano sia ragioni di carattere normativo/testuale sia considerazioni specifiche correlate alla peculiarità stessa della società in house.

In merito al primo profilo, deve, infatti, rilevarsi che il divieto previsto al citato art. 11 non è ulteriormente richiamato dall'art. 16, dedicato proprio alle società in house, la cui disciplina appare, pertanto, speciale e derogatoria (in tal senso, cfr. Cons. St., sez. IV, sentenza, 22 ottobre 2021, n. 7093; Cons. St., sez. V, sentenza, 15 dicembre 2020, n. 8028). Secondariamente, il modello organizzativo dell'in house providing presenta peculiarità strutturali, in particolare il requisito del controllo analogo, tali per cui lo statuto non può replicare *tout court* regole e procedure previste per le società di capitali di diritto comune. Sin dal *leading case* della Corte di Giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, C-458/03 *Parking Brixen*, la giurisprudenza europea e nazionale - ora recepita legislativamente all'art. 2, c. 1, lett. c, del TUSP - declina il controllo analogo in una forma di eterodirezione della

società, nella quale i poteri di *governance* non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni.

Le società in house sono, dunque, governate da una logica esattamente opposta a quella accolta nel codice civile per le società di capitali, ove, per l'esigenza di garantire la separazione tra la gestione dell'impresa e la proprietà della stessa, è riconosciuta agli amministratori la competenza gestoria esclusiva con carattere generale (art. 2380 *bis* c.c.).

La diversità morfologica delle società in house si riflette e trova conforto nella possibilità che l'art. 16, comma 2, lett. a) del TUSP assegna agli statuti delle società *in house* di derogare alle disposizioni dell'articolo 2380 *bis* c.c., relativo ai poteri degli amministratori nel sistema di *governance* ordinario, e dell'articolo 2409 *novies* c.c., concernente i medesimi poteri in caso di opzione per il sistema dualistico; tale scostamento, consentito dal legislatore, va inteso quale deroga all'ordinario sistema di gestione della società per azioni incentrata sul rapporto tra organo amministrativo e assemblea sociale. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che *“lo statuto di una società in house pluripartecipata (e, dunque, dell'autonomia privata dei soci partecipanti) può, dunque, assegnare il potere gestorio ad organi assembleari diversi dal consiglio di amministrazione configurando, così, un peculiare sistema di amministrazione e controllo della società in house, nel quale gli amministratori sono privi di poteri decisionali propri, che derivano, invece, da altri organi della società, e che, comunque, non esercitano in piena autonomia rispetto ad essi* (Cons. St., sez. V, sentenza, 15 dicembre 2020, n. 8028).

Tale conclusione trova conforto anche nella giurisprudenza comunitaria. Più in dettaglio, la Corte di giustizia, con sentenza del 10 settembre 2009, C-573/07 *Sea*, ha ritenuto “validi strumenti” per l'esercizio del controllo analogo congiunto organi come i Comitati tecnici o unitari in presenza delle seguenti condizioni: *i)* che ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante nel Comitato; *ii)* che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità; *iii)* che vengano introdotti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del Consiglio di amministrazione, attraverso l'imposizione di indirizzi e prescrizioni, nonché la previsione di poteri consultivi preventivi.

Nel caso di specie, il Comitato – istituito nell'ambito dei patti parasociali sottoscritti dai soci – soddisfa le predette condizioni. Difatti, in merito al primo fattore, l'art. 3, comma 1, lett. d) della citata Convenzione tra i soci prevede che il Comitato di indirizzo e coordinamento sia un organo collegiale composto dai dirigenti dei Comuni soci delle strutture preposte al monitoraggio sulle società partecipate (o loro delegati); esso rappresenta la sede del coordinamento dei soci per l'esercizio dell'attività funzionale a garantire l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla gestione e amministrazione della società, meglio declinate all'art. 4. L'art. 7 “*Modalità di funzionamento del Comitato*” stabilisce, tra l'altro, che, ai fini della validità delle sedute del Comitato, è necessaria la presenza dei rappresentanti di più della metà dei soci; inoltre, le delibere si intendono

validamente assunte con tanti voti che rappresentino più della metà dei soci. Sono inoltre previsti poteri di controllo e gestione, meglio dettagliati agli artt. 2, 3, 4, 5 e 6. Particolare importanza, per quanto qui di rilievo, assume la previsione di cui all'art. 4, comma 5, della Convenzione, alla stregua della quale *“ove gli organi deliberino in senso difforme a quanto espresso dal Comitato gli stessi sono tenuti a motivare specificatamente le ragioni della propria decisione in coerenza con gli obiettivi posti per il raggiungimento dello scopo sociale. Nel caso in cui la non conformità delle decisioni degli organi incida in modo significativo e determinante (omissis) sull'esercizio delle prerogative di controllo e indirizzo del socio, si ritiene verificata la fattispecie di giusta causa di revoca dell'affidamento in house, per venire meno dei presupposti legittimanti, con conseguente inizio dell'iter di recesso dalla società”*.

Alla luce delle considerazioni che precedono devono ritenersi sussistenti tutti i requisiti richiesti dal legislatore ex artt. 2 e 16 del TUSP; parimenti, risulta altresì rispettato il disposto dell'art. 4, comma 4, del TUSP, atteso che Società Risorse S.p.A. ha come oggetto sociale esclusivo la produzione di beni e servizi strumentali a favore degli enti soci rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali (art. 2 dello Statuto), riconducibile alle attività di cui all'art. 4, comma 2, lett. d).

Dalle verifiche effettuate sul portale dell'Autorità Nazionale anticorruzione (ANAC) la società risulta altresì iscritta nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016.

2.2.12.2. Con particolare riguardo all'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 in materia di affidamenti diretti, per esigenze di sintesi, si intendono qui richiamate le considerazioni generali sopra esposte sulle finalità e sui presupposti di operatività dell'istituto (v. *supra* punto 2.2.2.2.). Sul punto, si precisa che il Comune di Prato, nel dare riscontro alla richiesta istruttoria formulata (*prot. n. 8311/2021*), ha comunicato di aver affidato direttamente alla società, con riferimento al triennio 2018-2020, i servizi inerenti alle attività di gestione tributaria e patrimoniale (riscossione).

2.2.12.3. Con riguardo alle previsioni in materia di gestione del personale ex art. 19, comma 2, del TUSP, dall'esame della documentazione trasmessa, si evince che la società ha adottato il *Regolamento per l'acquisizione di personale presso SO.RI S.p.A.*, definendo i criteri e le modalità da seguire per il reclutamento del personale a tempo indeterminato e determinato; tale regolamento - pubblicato sul portale istituzionale della società ex art. 19, comma 3, del TUSP - recepisce i principi dettati dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 per le procedure di assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

2.2.12.4. In relazione, invece, agli obiettivi fissati dall'Ente socio ex art. 19, comma 5, del TUSP il Comune di Prato ha trasmesso (*nota prot. n. 8311/2022*) gli atti relativi agli indirizzi strategici e agli obiettivi gestionali assegnati dallo stesso alle sue partecipate, relativi agli anni 2018, 2019 e 2020, unitamente ai provvedimenti conseguenzialmente adottati dalla società ex art. 19, comma 6, del TUSP. Tali indirizzi strategici dell'ente socio risultano pubblicati sul proprio sito istituzionale, sezione *“Amministrazione trasparente”*.

Dalla disamina degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, individuati dal Comune di Prato, si

evinces che Società Risorse S.p.A. è destinataria sia di generici indirizzi rivolti alla totalità delle partecipate dell'ente (quali, contenimento spese di funzionamento, generali e in materia di personale, miglioramento della qualità del servizio, efficienza ed efficacia della gestione), sia di *target* specifici.

Al fine di garantire il concreto perseguimento di tali obiettivi, la società ha predisposto la *Relazione previsionale aziendale – piano attività* per ciascuno degli anni 2018-2020; tali atti avrebbero dovuto essere pubblicati sul sito istituzionale della società e dell'ente socio ex art. 19, comma 7, del TUSP.

In sede istruttoria, veniva rilevata la mancata pubblicazione di tali atti sul portale della società. Sul punto il Comune di Prato (nota *prot.* n. 384/2022) precisava che la società aveva pubblicato gli atti di indirizzo e i provvedimenti di recepimento degli obiettivi, sul portale istituzionale nella Sezione "Bilanci"; tuttavia, dalle verifiche effettuate, risultano pubblicati solo gli estratti dei verbali dell'assemblea dei soci in cui viene dato atto dello stato di attuazione dei piani di attività e non anche i provvedimenti ex art. 19, comma 6, del TUSP, trasmessi a questa Sezione dall'Ente socio. Al riguardo, il Collegio rammenta l'importanza di dare pedissequa applicazione al disposto di cui all'art. 19, comma 6, del TUSP, provvedendo ad effettuare tutti gli adempimenti richiamati dalla norma e resi ancora più cogenti per effetto dei relativi presidi sanzionatori.

2.2.12.5. Sotto il profilo contenutistico, la società ha tendenzialmente declinato gli indirizzi del Comune di Prato nella *Relazione previsionale aziendale – piano attività*, redatta per ciascuno degli esercizi 2018, 2019 e 2020; in tali atti, viene altresì rappresentato un ampliamento dei servizi resi, anche in ragione dell'intervenuto aumento della compagine sociale, e "*l'esigenza di rendere permanenti gli interventi sul personale effettuati durante il 2017, vista sia l'efficacia degli interventi che la compatibilità degli stessi*" (cfr. piano di attività 2018, pag. 4).

Sul punto, il Magistrato istruttore con nota *prot.* n. 133/2022 osservava come – sulla base delle prospettazioni rese dalla società – a far data dal 2018 si prevedeva un aumento dei costi del personale. Più in dettaglio, per l'anno 2018, veniva previsto un maggior costo del personale come di seguito meglio specificato: i) 90.000,00 euro per stabilizzazione degli aumenti orari, già applicati per il 2017; ii) 26.000,00 euro, per l'aumento - rispetto al 2017 - dell'orario part-time per 19 ore settimanali, distribuite su tre unità; iii) 11.000,00 euro, per progressioni di livello contrattuale; iv) 35.000,00 euro per la definizione di una posizione dirigenziale – fino a quel momento coperta attraverso incarichi temporanei – mediante applicazione della disciplina ex CCNL. Parimenti, erano previsti incrementi per il 2019, dovuti all'istituzione di una eventuale posizione dirigenziale (per 127.500,00 euro) e a progressioni di livello per il personale dipendente, e per il 2020. Inoltre, nel piano di attività 2019 veniva riportato un prospetto riepilogativo degli interventi previsti e dei relativi costi stimati per gli esercizi 2019, 2020 e 2021, da cui si evinceva la dinamica di aumento del

costo del personale. Tale incremento veniva giustificato dalla società in ragione dell'aumento delle attività e dalla maggiore complessità delle azioni.

Al contempo, però, dall'esame della Nota integrativa, sezione *"Dati sull'occupazione"*, ai Bilanci di esercizio di Società Risorse S.p.A. 2017, 2018, 2019 e 2020 non risultava effettuata l'assunzione di nuove figure professionali (i.e., dirigente); inoltre, gli incrementi della voce *"totale costo del personale"* del conto economico apparivano molto più contenuti negli esercizi 2017, 2018 e 2019, rispetto a quelli programmati dalla Società.

Pertanto, in sede istruttoria, veniva rilevato come, da un lato, le predette linee programmatiche della società apparissero non coerenti con gli indirizzi, fissati dal Comune per le proprie partecipate, in materia di costo di personale, informati al principio generale di contenimento di tale aggregato di spesa (cfr. *"indirizzi generali, sub a) contenimento spese di funzionamento, spese di personale"*, anni 2018, 2019, 2020); dall'altro, sussistevano, invece, dubbi sull'effettiva realizzazione delle spese programmate, atteso il contenuto aumento delle spese di personale secondo le risultanze del conto economico.

Al riguardo, l'ente socio ha rappresentato che, nei predetti anni, non tutti gli interventi previsti nelle linee programmatiche sono stati attuati, essendo stata posta *"attenzione al piano dei costi per il personale che non doveva superare una dinamica di equilibrio"*. Più in dettaglio, l'ente ha precisato che *"i veri aumenti anno su anno dal 2017 al 2019, come rilevati correttamente dalla Corte dei Conti, sono in primo luogo di scarsa rilevanza e sono pressoché interamente giustificati dagli adeguamenti contrattuali del CCNL applicato, nella specie scatti di anzianità e aumento della base retributiva. Nell'anno 2020 poi, vi è stata una diminuzione del costo del personale rispetto alla partenza del 2017. Ciò a riprova evidente del fatto che l'azienda ha seguito con molta attenzione i livelli totali delle spese di personale anche quando ha effettuato gli interventi di sostituzione del personale assente e modifica degli inquadramenti"* (nota prot. n. 384/2022).

Il Collegio prende atto delle controdeduzioni formulate.

2.2.12.6. Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha previsto, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. La scelta è così motivata: la *"società risulta necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente svolgendo servizi volti al raggiungimento delle stesse (art. 4, c.1) e servizi strumentali anche agli enti pubblici soci nello svolgimento delle loro funzioni (art. 4, c. 2). Il servizio è gestito virtuosamente sia qualitativamente che economicamente e finanziariamente. La gestione esternalizzata del servizio mediante società anziché in forme alternative nell'anno 2003 fu determinata dall'intento di svolgere una gestione associata fra i comuni della provincia di Prato delle entrate tributarie finalizzata a conseguire economie di scala e scopo. L'ipotesi di reinternalizzazione, alla luce di dette economie, presenta elevate criticità legate al conseguente aumento di costi per l'Ente. Grazie alla gestione virtuosa sono in corso valutazioni tese alla riduzione graduale della parte fissa del corrispettivo contrattuale. Le condizioni previste dall'art. 20 sono verificate e conformi al dettato*

normativo. Pertanto, si riconferma la necessità del mantenimento della partecipazione”.

Preso atto delle valutazioni effettuate dall'Ente, il Collegio ritiene di dovere effettuare talune precisazioni con riguardo al numero di amministratori ex artt. 20, comma 2, lett. b) e 11, commi 2 e 3, al fatturato ex art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP, e ai costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f, del TUSP.

In merito al primo profilo, va sin da subito precisato che Società Risorse S.p.A. ha un numero di componenti dell'organo di amministrazione (pari a 3) inferiore a quello medio dei dipendenti (pari a 47); tuttavia, l'articolo 11, comma 2, del TUSP, nel dettare regole di *governance*, prevede che l'organo amministrativo sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Con delibera motivata in merito a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, l'assemblea dei soci può tuttavia disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Al riguardo, in data 13 maggio 2019, la società ha trasmesso a questa Sezione il verbale dell'Assemblea ordinaria dei soci del 19 aprile 2019, nell'ambito della quale veniva confermata la scelta di far ricorso - quale organo amministrativo - al Consiglio di amministrazione in luogo dell'amministratore unico. Con particolare riguardo alle motivazioni espresse a giustificazione del ricorso ad un organo di governo collegiale, va rilevato che una parte di esse - quali, i richiami generici alla maggior efficienza gestionale, alla complessità delle attività da svolgere - non sono state ritenute, nella giurisprudenza contabile, sufficienti ad integrare la nozione di “specifiche esigenze di adeguatezza organizzativa” richieste dal legislatore (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 306/2019/VSG e n. 422/2019/VSG). Sotto il profilo motivazionale la società rappresenta altresì che per una “*società che gestisce funzioni pubbliche in regime di in house providing per conto di più enti si pone l'esigenza di adottare modelli organizzativi idonei a consentire l'esercizio di quelle forme di controllo analogo congiunto che sono necessarie a giustificare l'affidamento diretto* In questo senso il mantenimento della collegialità degli organi consente alle amministrazioni socie un più diffuso collegamento con i territori serviti, rafforzando gli aspetti del controllo analogo congiunto stabilite dallo statuto e poste in essere dalle amministrazioni”. Alla luce di tale precisazione, il Collegio ritiene che la scelta sia adeguatamente supportata, essendo tesa a dare attuazione a quanto richiesto dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016; quest'ultimo dispone, infatti, che le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un “*controllo congiunto*” quando è soddisfatta, fra le altre, la condizione per la quale gli organi decisionali della persona giuridica controllata “*sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti*” (in tal senso, cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria deliberazione n. 23/2021/VSG).

Con riguardo alla condizione di cui all'art. 20, comma 2, lett. d, del TUSP, il Collegio rammenta che il fatturato - relativo alle attività produttive di beni e servizi - è dato dalla somma delle voci "A1) *Ricavi delle vendite e delle prestazioni*" e "A5) *Altri ricavi e proventi*" e, qualora in quest'ultima siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento di revisione ordinaria occorrerà fornire anche un'adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione " (cfr. *supra* punto 2.2.1.2.). Nella documentazione versata in atti, il Comune di Prato ha indicato i contributi in discorso per l'esercizio interessato da tale voce (i.e., 2018), senza tuttavia fornire le precisazioni informative anzidette. Ad ogni modo, dalla nota integrativa al conto economico (esercizio al 31/12/2018), si evince che "*i contributi in conto esercizio si riferiscono ai contributi deliberati dalla Regione Toscana per i tirocini entranti nel progetto Giovani sì*". Il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità che, nelle successive rilevazioni annuali, l'Ente provveda a valorizzare il campo relativo ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, avendo cura di illustrare altresì la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base della loro inclusione nella voce A5)" *Altri ricavi e proventi*".

Per quanto concerne, infine, il fattore relativo ai costi di funzionamento (art. 20, comma 2, lett. f), si rinvia, per ragioni di sintesi, a quanto già rappresentato in sede di considerazioni generali (cfr. *supra* punto 2.2.).

2.3. Stato di attuazione del precedente piano di revisione, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 83 del 19 dicembre 2019, ex art. 20 TUSP

2.3.1. Fidi Toscana S.p.A.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 83 del 19/12/2019, il Comune di Prato, all'esito della ricognizione effettuata, confermava la volontà di dismettere, tramite recesso, la partecipazione detenuta in Fidi Toscana S.p.A., pari allo 0,063 per cento del capitale sociale, in quanto partecipazione non strettamente necessaria alle finalità istituzionali dell'ente così come previsto dall'art. 4 TUSP. Al riguardo, si rappresenta che la dismissione della partecipazione era stata disposta già nel piano di razionalizzazione ex art. 1, comma 612, della l. n. 190/2014, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 26/03/2015 e confermato nel piano di razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP (deliberazione del Consiglio comunale n. 88/2017) e, successivamente, nel primo piano di revisione periodica ex art. 20 TUSP (deliberazione del Consiglio comunale n. 91/2018). Nella precedente relazione sullo stato di attuazione del piano, redatta al 31/12/2018, il Comune aveva già rappresentato che l'*iter* di liquidazione della quota aveva subito dei ritardi a causa delle azioni poste in essere dalla società, ripercorrendo le diverse fasi. Nella relazione sullo stato di attuazione del piano, allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020, il Comune riferisce che in data 27 maggio 2019, il Consiglio di amministrazione di Fidi Toscana S.p.A., acquisito il parere del collegio sindacale e del revisore legale dei conti, ha

determinato il valore di liquidazione delle azioni della società ex art. 2437-ter c.c. in euro 17,43 ad azione. Successivamente, con avviso pubblicato sulla G.U.C.E. n. 136 del 20/11/2019 Fidi Toscana S.p.A. ha indetto un'asta pubblica ai sensi del TUSP e dell'art. 2437- quater c.c. per la vendita di n. 96.656 azioni ordinarie, costituenti un unico lotto non frazionabile, pari al 3,14 per cento del capitale sociale da effettuarsi mediante il sistema delle offerte segrete da confrontarsi con il prezzo a base d'asta determinato in euro 1.684.714,08 complessivi. Al termine della procedura l'intero lotto è stato aggiudicato al socio Regione Toscana. Da ultimo, l'Ente riferisce che, in data 14 ottobre 2020, è stata effettuata la cessione alla Regione Toscana, con conseguente conclusione della procedura di dismissione della partecipazione in Fidi Toscana S.p.A.

Alla luce dei fatti rappresentati dal Comune di Prato, il Collegio prende atto dell'avvenuta dismissione della partecipazione.

2.3.2. CREAM - Centro Ricerche ed Alta Formazione s.r.l.

Nella relazione sullo stato di attuazione, allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020, il Comune di Prato riferisce che nella deliberazione del Consiglio comunale n. 83/2019, all'esito della ricognizione effettuata, dava atto dell'impossibilità di procedere ad azioni di razionalizzazione nei confronti della società, a seguito dell'assoggettamento della stessa a procedura fallimentare (cfr. All. 2, deliberazione n. 83/2019), statuita con sentenza del Tribunale di Prato depositata in data 22/02/2017. Nella medesima relazione, il Comune rappresenta che, nel corso della procedura è stato proposto concordato fallimentare, omologato con decreto del Tribunale di Prato del 20/02/2019 ed eseguito; la procedura fallimentare si è conclusa con decreto del Tribunale dell'11/12/2019 e il curatore ha comunicato alla società il ritorno in *bonis*. Al riguardo, l'Ente precisa altresì che, nell'assemblea straordinaria del 18/02/2020 - *"una volta già accertata l'esistenza di una causa di scioglimento in quanto il capitale sociale era stato completamente azzerato con la procedura fallimentare e i soci hanno manifestato l'intenzione di non volerlo ricostituire con i nuovi versamenti e, conseguentemente, di non voler proseguire l'attività"*, è stata deliberata l'apertura della liquidazione (cfr. All. 2, deliberazione n. 74/2020). Secondo quanto emerge dalla citata relazione, l'assemblea per l'approvazione del bilancio finale di chiusura della liquidazione si è tenuta in data 24/11/2020. Dalla visura effettuata la società risulta cancellata dal registro delle imprese in data 9/2/2021.

Il Collegio prende atto dello stato di avanzamento rappresentato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana,

- rileva, nei limiti di cui in parte motiva, le criticità emerse dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2019 dal Comune di Prato di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2020;
- richiama l'Ente ad assumere le iniziative necessarie per il loro superamento;

- si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei successivi provvedimenti di ricognizione ordinaria.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio del Comune di Prato.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, da parte del Comune, sul proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 10 febbraio 2022.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 25 febbraio 2022.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)