

**REVISIONE DELLA *GOVERNANCE* DEI
SERVIZI PUBBLICI DEL COMUNE DI
FERRARA E ATTUAZIONE DEL MODELLO
MULTIUTILITY**
studio illustrativo

Premesse

La revisione della «mission» di Holding Ferrara Servizi Srl è volta a definire un modello più efficace ed efficiente per la gestione dei servizi pubblici e/o servizi di interesse generale attraverso una società multiutility «in house» che intervenga direttamente e/o indirettamente sulla gestione degli stessi.

1. Le società multiutility nel Tuspp

Le società multiutility partecipate dalle pubbliche amministrazioni trovano conferma nel Tuspp.

Il comma 1 dell'articolo 6 comma 1 del Tuspp (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica ha un contenuto normativo diverso rispetto agli altri commi, poiché non riguarda la *governance* e l'organizzazione della società pubblica in generale, ma uno specifico aspetto che attiene in modo diretto al profilo della tutela della concorrenza. Esso stabilisce, infatti, che: *“Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all’obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell’articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività”*.

Secondo la norma richiamata (art. 6 co.1 Tuspp) le società a controllo pubblico possono gestire contemporaneamente sia servizi protetti da diritti esclusivi, ricevuti in affidamento dal socio pubblica amministrazione, che (e unitamente a) servizi in economia di mercato, che costituiscono anch'essi compiti affidati alla società dalla pubblica amministrazione socia in annettendo esplicitamente una molteplicità di attività in capo ad un'unica società. Ciò in un'ottica di risparmio di costi di funzionamento che invece non si sarebbe realizzato detenendo più società distinte fra loro, dedicate singolarmente ad un'unica attività, secondo quanto prevede ancora per le società di diritto privato l'art. 8, comma 2 bis della legge 287/1990 che recita: *“ 2-ter. La costituzione di società e l'acquisizione di posizioni di controllo in società operanti nei mercati diversi di cui al comma 2-bis [gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato] sono soggette a preventiva comunicazione all'Autorità”*.;

3

Secondo autorevole dottrina la norma istituisce *“un “privilegio organizzativo” a favore delle società in mano pubblica, che sembra doversi spiegare essenzialmente per ragioni di economicità, esentandole dall'applicazione del (più oneroso) obbligo di separazione societaria che scatta in tutti i casi in cui un'impresa, titolare per legge di un diritto di monopolio o esercente servizi d'interesse economico generale, intenda operare anche in altri mercati o esercitare attività diverse da quelle protette da diritti speciali o esclusivi.”*¹

Secondo la norma in commento le società a controllo pubblico possono gestire contemporaneamente sia servizi protetti da diritti esclusivi, ricevuti in affidamento dal socio pubblica amministrazione, che (e unitamente a) servizi in economia di mercato, che costituiscono anch'essi compiti affidati alla società dalla pubblica amministrazione socia

¹ Cfr. F. Guerrera commento art. 6 del Tuspp in Codice delle società a partecipazione pubblica a cura di G. Morbidelli Giuffrè Milano 2018

1. Le società multiutility nel Tuspp (segue)

- Il *favor* del Tuspp per il modello multiutility si trova espressamente, oltre che nella interpretazione autentica dell'8 comma 2 bis, citato, anche nella disposizione finale del Tuspp (art. 28) che abroga l'art. 13 del decreto Bersani (D.L. 4/07/2006 n. 233 rubricato "*Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza*") 1. *Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, debbono operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti. 2. Le predette società sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1.*
- La abrogazione della norma contenuta nell'art. 13 del decreto Bersani ha evitato che la perdurante applicazione della stessa potesse portare ad un aumento del numero delle società pubbliche anziché diminuire, con evidente lievitazione dei costi degli apparati, in contrasto con l'obiettivo dichiarato dal legislatore (G. Caia, "*Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza*", in www.giustamm.it, 2007, n. 3);

¹ Cfr. F. Guerrera commento art. 6 del Tuspp in Codice delle società a partecipazione pubblica a cura di G. Morbidelli Giuffré Milano 2018

2. La società multiutility in house

A conferma dell'attenzione del legislatore del Tuspp per le società multiutility va altresì considerato che le società in house possono essere legittimate ad esercitare attività multiutility, come prevede espressamente l'art. 4 comma 4 del Tuspp che recita: *Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2.*"

L'art. 2 richiamato recita: *2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; (...) d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016."*

3. La multiutility nasce per aggregazione di Holding Ferrara Servizi e Ferrara Tua

La società multiutility nasce (quantomeno inizialmente) dalla fusione di Holding Ferrara servizi in Ferrara Tua.

Anac, con determina dell'Ufficio gestione e qualificazioni stazioni appaltanti, ha provveduto all'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, in riferimento alla domanda ID 1234, del Comune di Ferrara, in relazione agli affidamenti in regime di *in house providing* alla società Ferrara Tua Srl.

Ferrara Tua è già una multiutility per la gestione diretta di servizi pubblici locali (cimiteri, parcheggi e verde) e per effetto del programma di revisione della *mission* di Holding Ferrara Servizi interverrà anche nella gestione degli altri servizi pubblici locali o di interesse generale che il Comune, tramite Holding Ferrara Servizi, attualmente gestisce mediante società controllate.

Il processo aggregativo risponde anche:

- alla prescrizione dell'art. 20 comma 2 lett. e) del Tuspp che impone alle pubbliche amministrazioni di rilevare la “*necessità di aggregazioni di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4*” del Tuspp, con la eliminazione della società Holding Ferrara Servizi;
- alla prescrizione dell'art. 20 comma 2 lett. f) che impone alle pubbliche amministrazioni socie di rilevare la “*necessità di contenimento di costi di funzionamento*” (si veda paragrafo successivo);
- alla riduzione della “catena di controllo” del Comune di Ferrara, sulla gestione dei servizi pubblici locali con la eliminazione di una società holding finalizzata solo alla gestione delle partecipazioni e con costi finalizzati solo a tale attività.

4. La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta risponde ai requisiti dell'in house

La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta dei servizi pubblici locali e di interesse generale, che risulterà dalla fusione di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua, risponderà tutti i requisiti dell'in house e precisamente:

- a) *Capitale interamente pubblico*: detenuto dal Comune di Ferrara
- b) *Attività prevalente*: rivolta verso i compiti affidati dal Comune di Ferrara:

Si deve rilevare che la verifica dell'attività prevalente è una condizione di sussistenza del modello in house providing ed è contemplata da:

- art. 5 codice dei contratti pubblici:

comma 1: Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(....)

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

comma 7: Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

4. La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta risponde ai requisiti dell'in house (segue)

- art. 16 del Tuspp

Comma 3: “3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l’ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall’ente pubblico o dagli enti pubblici soci.”

Comma 3 bis: “La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società.

L’unico precedente noto che affronta il calcolo dell’attività prevalente in caso di società in house che esercita l’attività anche indirettamente tramite le proprie controllate è dato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 6456 del 27/09/2018 che sul punto al § 46 -47 e 49 che riferiscono:

“46. Le appellanti principali errano inoltre nell’inferire dalle disposizioni del codice dei contratti pubblici da ultimo menzionate la regola secondo cui il fatturato da considerare è esclusivamente quello della società in house e non anche quello delle società da quest’ultima controllate. La tesi si fonda sul fatto che tali disposizioni di legge, in particolare il comma 7 dell’art. 5, d.lgs. n. 50 del 2016, prevede che ai fini del rispetto del limite dell’80% (rectius: oltre l’80%) occorre avere riguardo al «fatturato totale medio» o «una idonea misura alternativa basata sull’attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica», nei tre anni precedenti l’affidamento del servizio. Sennonché l’ipotesi prefigurata dal legislatore è da riferire a quella tipica della singola società in house priva di ulteriori partecipazioni in altre società. Essa va pertanto coordinata con le regole sul controllo societario e sulle implicazioni da essa derivanti ai fini della verifica in ordine ai presupposti dell’in house providing.

4. La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta risponde ai requisiti dell'in house (segue)

47. L'assunto peraltro è smentito dal fatto che la norma è formulata in termini di parziale tassatività. Infatti, oltre al riferimento «fatturato totale medio», che in sé non esclude sul piano letterale che possa a tal fine essere computato anche quello prodotto da tutte le società del gruppo facente capo all'ente in house, è prevista l'ipotesi della «idonea misura alternativa basata sull'attività», da riferire a settori in cui quest'ultimo opera, non esclusi quelli di competenza delle società del gruppo, ed in via esemplificativa menziona a tale riguardo i «costi sostenuti dalla persona giuridica», nei quali sono annoverabili anche quelli di sottoscrizione del capitale delle società controllate ex art. 2359 cod. civ., come tali rientranti nell'unitario gruppo economico.

49. Dai medesimi bilanci risulta che le società del gruppo operano in settori economici diversi da quelli in cui è attiva la Multiservizi (la società in house oggetto dell'analisi dell'attività prevalente – ndr “), ovvero la gestione del servizio idrico integrato. In particolare, Estra Energie opera nella vendita del gas naturale; Edma Reti Gas è attiva nel segmento della medesima filiera relativo alla distribuzione e della gestione dei relativi impianti e delle reti, e così anche Aes Fano. I settori di operatività in questione costituiscono attività liberalizzate, svolte direttamente nei confronti dell'utenza, con l'unica particolarità che il segmento relativo alla distribuzione del gas, consistente nel trasporto del gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna agli utenti del servizio, comprensivo delle attività di commercializzazione, allacciamento, misurazione e controllo dell'erogazione, è qualificabile anche come attività di servizio pubblico, esercitata in regime di concessione amministrativa (cfr. il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144; ed in particolare gli artt. 14 - 16). Nel complesso le società in questione operano nei confronti di centinaia di migliaia di clienti finali (390 mila circa Estra Energie; 146 mila circa Edma Reti Gas), in aree territoriali solo parzialmente coincidenti con quello dell'Ambito territoriale 2 – Ancona relativo alla gestione dei rifiuti (Estra Energie è in particolare attiva principalmente in Toscana).”

“Sotto questo profilo, per effetto dell'esercizio delle attività economiche e della vocazione imprenditoriale così esibita, deve ritenersi venuto meno quel rapporto di strumentalità rispetto ai bisogni delle amministrazioni comunali titolari del capitale della società in house che connota il fenomeno in esame e giustifica la deroga agli obblighi di evidenza pubblica. “

4. La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta risponde ai requisiti dell'in house (segue)

Procedendo secondo l'insegnamento del Consiglio di Stato occorre individuare il fatturato della società in house (la società riveniente dalla fusione) cui sommare quello di tutte le società controllate e poi espungere il fatturato di quelle società partecipate che dimostrano il venir meno del rapporto di strumentalità rispetto ai bisogni del Comune di Ferrara (vale a dire le società controllate che non si configurano come in house providing ovvero in cui è evidente che non operano per l'esecuzione di un compito affidato loro dall'amministrazione comunale).

Va considerato che il termine fatturato (di concezione fiscale e che allude alla somma del valore delle fatture emesse) deve essere interpretato come "valore delle produzioni" come ha affermato la deliberazione della Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna n. 54 del 28/03/2017 (relatore Romano, Presidente Greco) che recita:

"La sezione giunge quindi ad affermare che il termine "fatturato" utilizzato nell'art. 20 del t.u. n. 175/2016 va inteso quale ammontare complessivo dei ricavi da vendite e da prestazioni di servizio realizzati nell'esercizio, integrati degli altri ricavi e proventi conseguiti e al netto delle relative rettifiche (ovvero alla grandezza risultante dai dati considerati nei nn. 1 e 5 della lettera A dell'art. 2425 cod. civ. che, in contrapposizione ai costi dell'attività tipica – costi di produzione, spese commerciali, amministrative e generali – consente di determinare il risultato della "gestione caratteristica" dell'impresa)."

4. La società multiutility per la gestione diretta ed indiretta risponde ai requisiti dell'in house (segue)

I proventi delle partecipazioni saranno considerati all'interno del valore della produzione della società rinveniente dalla fusione, in analogia a quanto prevedono per le holding di partecipazione le LINEE GUIDA DIPARTIMENTO DEL TESORO – CORTE DEI CONTI Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche Art. 20 D.lgs. n. 175/2016 Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche Art. 17 D.L. n. 90/2014”.

- c) *Controllo analogo*: lo statuto della società rinveniente dalla fusione sarà quello di Ferrara Tua (incorporante), già conformato al modello in house mono comunale, che sarà comunque rivisto per integrare l'oggetto sociale per prevedere le gestioni indirette tramite controllate.

La società multiutility, avendo le caratteristiche proprie delle società in house, consente di mantenere gli affidamenti diretti a “cascata” nelle società di servizio pubblico attualmente indirettamente detenute dal Comune di Ferrara tramite Holding Ferrara Servizi.

5. Le economie nei costi di funzionamento per effetto dell'aggregazione

Per effetto dell'aggregazione fra Holding Ferrara Servizi e Ferrara Tua si otterranno, per ogni esercizio, le seguenti economie sui *costi di funzionamento* della società che ne risulterà:

tipologia di costo	HFS	FETUA SRL	
Compensi Collegio Sindacale	€ 43.520,00	€ 16.333,33	importo HFS doppio
Compenso Revisione Legale	€ 13.520,00	€ 8.166,67	importo HFS doppio
Compenso ODV	€ 9.360,00	€ 7.800,00	importo HFS doppio
Compenso Amm.re HFS persona giuridica Fetua	€ 28.000,00	€ 0,00	non ci sarà più
Compenso DPO	€ 1.300,00	€ 2.000,00	importo HFS doppio
Assistenza contabile	€ 14.500,00	€ 0,00	non ci sarà più
Assistenza predisposizione bilancio	€ 35.700,00	€ 24.600,00	importo HFS doppio
Canone Google Noovle per posta elettronica	€ 3.000,00	€ 4.402,00	inglobato in attuale importo FeTua
Quota associativa Confindustria	€ 1.000,00	€ 8.845,20	inglobato in attuale importo FeTua
Iscrizione CCIAA e tassa vidimazione libri sociali	€ 915,45	€ 7.254,00	inglobato in attuale importo FeTua
Relazione sanitaria annuale Medico Competente	€ 500,00	€ 13.544,00	importo HFS doppio
Compenso RSPP	€ 800,00	€ 7.000,00	importo HFS doppio
Totale	€ 152.115,45	€ 99.945,20	

6. La multiutility e la razionalizzazione gestionale per effetto della aggregazione

Attraverso il processo aggregativo di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua si attiverà una razionalizzazione gestionale che sarà caratterizzata anche da una riduzione di costi ed oneri indiretti.

In particolare, le aree che registreranno questi processi di razionalizzazione, sono:

- razionalizzazione ufficio amministrativo di Ferrara Tua in termini di riduzione degli impegni necessari agli adempimenti di Holding Ferrara Servizi in quanto quest'ultima si avvaleva degli uffici di Ferrara Tua;
- eliminazione immediata dei singoli conti bancari che si duplicano sia in Holding Ferrara Servizi che in Ferrara Tua;
- eliminazione di alcuni rapporti contrattuali fra le due società (esempio locazione immobile) che vengono a cessare per confusione, così da consolidarsi nell'unico soggetto rinveniente dalla fusione;
- gestione di un solo sito Web con risparmio in termini di razionalizzazione delle risorse che si occupano delle pagine informative e di servizio, oltre che della sezione "società trasparente.

7. Le attività «in service» per la gestione indiretta di servizi pubblici tramite controllate

Il ruolo della società multiutility, riveniente dalla fusione, prevedrà che, per attuare una più efficace gestione indiretta dei servizi pubblici, si istituiscano dei rapporti di “service” fra le controllate e la multiutility per definire anche tramite un “accordo quadro” una razionalizzazione di funzioni comuni di staff con accentramento nella multiutility, quali:

- Creazione di un ufficio appalti e acquisti che si occupi degli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture a carattere generale (non specifico di settore) con evidenti economie di gestione e di scala per effetto della gestione di appalti di dimensioni maggiori.
- Centralizzazione dell’ufficio comunicazione e marketing;
- Possibilità di attivare una miglior razionalizzazione della gestione finanziaria attraverso l’istituzione di un rapporto bancario di “Cash pooling” con le controllate.

8. Il modello multiutility: efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità economico-finanziaria

Il modello multiutility da conto di maggior efficienza, efficacia ed economicità come risulta ai § 5, 6 e 7 che precedono.

Inoltre, rafforza e meglio consolida la gestione dei servizi pubblici comunali in quanto consente l'utilizzo diretto dei dividendi da partecipazione per la programmazione delle attività oggetto di contratti di servizio con il Comune di Ferrara (nella fase iniziale riferiti ai servizi cimiteriali, parcheggi e verde) superando il problema costituito dai finanziamenti infragruppo.

9. L'attivazione di un sistema integrato di controllo di gestione focalizzato sul contenimento dei costi di funzionamento

L'art. 20 comma 2 lett. e) del TUSPP impone in capo alle Pubbliche amministrazioni socie, in sede di revisione annuale delle proprie partecipate, una specifica analisi per la definizione del contenimento dei costi di funzionamento da attuarsi nella revisione periodica delle partecipazioni degli enti locali.

In merito alla definizione delle modalità di analisi deve considerarsi come il legislatore tratta l'argomento all'interno delle disposizioni del Tuspp.

I fondamenti della Legge-delega n. 124/15, contenuti nell'art. 18, sono stati declinati all'art. 1 “Oggetto” del predetto Tuspp, secondo due principi fondamentali, che in queste sede appaiono decisivi:

- *“le disposizioni contenute nel presente Decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”;*
- *“per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente Decreto, si applicano alle Società a partecipazione pubblica le norme sulle Società contenute nel Codice civile e le norme generali di diritto privato”.*

Il primo esalta l'efficienza e la promozione della concorrenza e del mercato, nonché la riduzione della spesa pubblica, che si può sintetizzare nel più noto principio dell'economicità: si è di fronte quindi ai principi che ispirano l'operatore di mercato e che sono ormai divenuti anche paradigma di azione della Pubblica Amministrazione. Il secondo allude inequivocabilmente alla disciplina del Libro quinto del Codice civile sulle Società di capitali, che sono l'emblema del modello più evoluto dell'imprenditore e che rappresenta il dominio normativo anche per le Società a partecipazione pubblica.

9. (segue)

Il comma 5 e 6 dell'art. 19 del “*Tusp*” forniscono gli elementi su cui basare un adeguato sistema di programmazione e controllo dei costi di gestione. In verità, secondo un'impostazione aziendalista, la gestione deve perseguire 3 livelli di equilibrio:

- *economico*: la differenza positiva fra i componenti positivi di redditi rispetto i componenti negativi;
- *patrimoniale*: il rapporto esistente fra gli investimenti in essere (attività) e le relative fonti di finanziamento (passività e capitale proprio);
- *finanziario*: la differenza fra entrate ed uscite di disponibilità liquide.

Dalla norma emerge che:

- vanno definiti gli obiettivi: compito dei soci Pubbliche Amministrazioni; gli obiettivi sono specifici per ogni Società; non possono essere generalisti, uguali per ogni Società in quanto frutto di un processo di declinazione quantomeno di 2 elementi: il processo di contenimento dei costi da un lato, che però non può che essere valutato in ragione delle condizioni del mercato in cui opera la Società ovvero tenendo conto delle caratteristiche del proprio Settore (Cfr. Corte dei conti Liguria – Parere 9 ottobre 2014, n. 55);
- gli obiettivi hanno orizzonte temporale annuale (di brevissimo periodo) e pluriennale (di medio lungo periodo): e così come esposto dal Giudice contabile ligure sono ammesse azioni compensative nel lungo periodo che posso determinare aumenti di spesa nel singolo anno garantendo un trend di lungo periodo di contenimento;
- gli obiettivi hanno ad oggetto il complesso delle spese ivi comprese quelle del personale. Sul punto non sfugge che, per gli Enti soci, gli obiettivi rappresentano un *target* da raggiungere e tendenzialmente attengono a profili di carattere strategico-tattico e da qui l'esigenza di una specificità per ogni Società.
- il Settore di appartenenza della Società è altro elemento imprescindibile. Si dovrà redigere un'adeguata analisi di mercato che illustri le caratteristiche dei servizi/attività svolte, la struttura dei mercati interessati e degli operatori presenti, evidenzi l'esistenza quantomeno di *benchmark* di costo (costi *standard*). Attraverso il “*benchmark con operatori comparabili*”, ovvero la valutazione comparativa fra la *performance* presentata dalla Società con quella che riscontra sul mercato con operatori economici comparabili.

9. (segue)

Occorre dunque implementare una specifica analisi che deve essere introdotta nella Relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6 del Tuspp al fine di fornire le indicazioni necessarie all'amministrazione comunale per la definizione degli obiettivi sul contenimento dei costi di funzionamento ed in particolare:

- Analisi storica dei propri conti economici consuntivi per analisi delle tendenze dell'andamento dei costi nel tempo: serie storica degli ultimi tre conti economici rappresentati in linea con la indicazione del rapporto di composizione (in valore percentuale) di ogni costo rispetto il valore della produzione preso a base di 100;
- Un'analisi di benchmark su alcuni costi significativi: ai fini delle analisi di benchmark va premesso quanto segue:
 - *Per settore in cui ciascun soggetto opera va intesa l'attività di holding quale detenzione di partecipazioni per conto degli enti locali e quindi soggetti di riferimento comparabili sono le altre società holding che detengono partecipazioni degli enti locali ai sensi dell'articolo quattro quinto comma del Tuspp;*
 - *Per Valore della produzione* deve intendersi l'insieme dei ricavi desumibili dalla voce A del conto economico a cui sono stati aggiunti anche i proventi da partecipazione, altri proventi finanziari e rettifiche di valore di attività finanziarie e/o partecipazioni, in armonia col principio riconosciuto da “Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (Art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 e art. 17 D.L. n. 90/2014) emanati dal MEF e Corte dei conti, in deroga ai principi contabili nazionali ed internazionali.

9. (segue)

L'analisi si dovrà sviluppare nel tempo e raccoglierà a mano a mano la storicizzazione dei dati suddetti per gli anni passati, costituendo una base di riferimento.

Da tale analisi si possono trarre i seguenti elementi necessari a definire gli obiettivi della società partecipata e precisamente:

- Trend storicizzati dei costi di funzionamento e analisi di incrementi o decrementi;
- Posizionamento dei servizi pubblici svolti dalla società (direttamente ed indirettamente) sia per i singoli componenti di costo che in generale sul complesso delle spese di funzionamento e quindi valutare immediatamente se la società sia in linea o meno con il settore di appartenenza.

Risulta evidente che il posizionamento dei singoli servizi, in linea con il proprio settore di appartenenza è già di per sé il raggiungimento di una *performance* adeguata e risponde alle esigenze di «contenimento dei costi di funzionamento».

10. Riassegnazione della partecipazione in Amsef al Comune

La fusione di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua determina la circostanza che prevede che Amsef venga controllata dalla società riveniente dalla fusione che gestisce direttamente i servizi cimiteriale.

Ora Amsef ha ad oggetto principale della propria attività la gestione di onoranze funebri e il controllo su di essa di una società che gestisce servizi cimiteriali appare in contrasto con le legge della Regione Emilia Romagna che, all'art. 5 rubricato "Obblighi dei Comuni e gestione dei servizi pubblici essenziali" (sostituito comma 2 dall'art. 29 L.R. 27 luglio 2005 n. 14), prevede al comma 2: *"Nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici svolga anche l'attività funebre di cui all'articolo 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria, da attuare entro il 31 dicembre 2005, fatta salva l'eventuale scadenza originaria della gestione antecedente tale data. Le gestioni in corso che non abbiano provveduto alla separazione societaria entro il termine di cui al presente comma, cessano alla scadenza del termine medesimo."*

Quindi chi gestisce i servizi cimiteriali non può gestire i servizi funerari di onoranze funebri e pertanto la partecipazione in Amsef verrà riassegnata al Comune di Ferrara attraverso la riduzione del capitale sociale della società risultante dalla fusione.

11. Le fasi per l'attuazione del programma

Per l'attuazione del progetto di revisione della «mission» attraverso l'approdo al modello multiutilities in house comporta anche alcune operazioni di razionalizzazioni societarie ed in sintesi:

1. Cessione della partecipazione di Ferrara TUA alla Holding Ferrara Servizi affinché quest'ultima detenga il 100% di Ferrara TUA
2. Trasformazione della Holding Ferrara Servizi e Ferrara TUA da SRL in SpA
3. Fusione per incorporazione di Holding Ferrara Servizi in Ferrara TUA
4. Assegnazione delle quota di Amsef al Comune di Ferrara