**Istruttoria consiliare \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**OGGETTO: REVISIONE DELLA *GOVERNANCE* DEI SERVIZI PUBBLICI DEL COMUNE DI FERRARA E ATTUAZIONE DEL MODELLO MULTIUTILITY: INDIRIZZI E DETERMINAZIONI**

**IL CONSIGLIO COMUNALE**

**PREMESSO CHE:**

* il Comune di Ferrara (“**Comune**”) detiene la partecipazione totalitaria nella società Holding Ferrara Servizi Srl (“**HFS**”), società dedicata alla detenzione delle partecipazioni, che gestiscono servizi pubblici locali e/o di interesse generale anche a carattere economico (SIEG) nel Comune di Ferrara e che assolvono i requisiti dell’art. 4 comma 1 (c.d. vincolo di scopo) e comma 2 (c.d. vincolo di attività) del Tuspp (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica – D.lgs. n. 175/2016) e precisamente:
  + *Acosea Impianti Srl*: società costituita ai sensi dell’art. 113 comma 13 del TUEL, che detiene la proprietà delle reti del servizio idrico integrato;
  + *AFM Farmacie Comunali Ferrara Srl*, società in house avente ad oggetto la gestione delle farmacie del Comune di Ferrara;
  + *Hera SpA*: società multiutilities quotata in borsa, che gestisce il servizio idrico integrato e il servizio integrato dei rifiuti;
  + *Amsef Srl*: società che svolge le attività inerenti alle onoranze funebri;
  + *Ferrara Fiere Congressi Srl*: società in liquidazione e soggetta ad un processo di riorganizzazione;
  + *Sipro SpA*: società che svolge servizi strumentali alle PA, ed in via del tutto marginale la gestione di alcuni immobili.
* il Comune detiene la partecipazione diretta pari al 1% ed indiretta (tramite HFS) del 99% del capitale della società Ferrara TUA Srl (“**Ferrara** **TUA**”), società in house (sottoposta a controllo analogo del Comune c.d. a “cascata”) che svolge servizi pubblici locali nella gestione dei cimiteri, dei parcheggi e del verde pubblico;
* il Comune, con determinazione dell'ANAC - ufficio gestione elenchi e qualificazioni stazioni appaltanti, è stato iscritto nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propria società in House di cui all'articolo 192, comma 1, decreto legislativo 18 Aprile 2016 numero 50, in riferimento alla domanda ID 1234, presentata dal Comune di Ferrara in relazione all'affidamento in regime di in House providing alla società Ferrara TUA Srl.

**CONSIDERATO CHE:**

* Il Consiglio Comunale con atto del 20/12/2021 avente ad oggetto la “*Revisione periodica ex art. 20 d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 delle società partecipate – ricognizione delle partecipazioni detenute, direttamente ed indirettamente, al 31 dicembre 2020 ed individuazione di misure di razionalizzazione”* ha stabilito per HFS che“ *Nel corso del 2022, l'Amministrazione Comunale proseguirà l’analisi sull’assetto della società e della governance delle società partecipate, rivedendo il ruolo ricoperto dalla società Holding Ferrara Servizi Srl, mettendo in campo anche ipotesi di modelli societari di gestione dei servizi pubblici e strumentali in un’ottica di multiutilities*;
* nel corso dei primi mesi dell’anno 2022 si è completata l’analisi per la Revisione della *Governance* dei Servizi Pubblici del Comune di Ferrara e attuazione del modello Multiutility che coinvolge in prima battuta la revisione della “mission” di HFS nonché Ferrara Tua;
* è stato individuato come modello di riferimento la società multiutility in house per lo svolgimento di servizi pubblici e/o di interesse generale in via diretta o indiretta;
* la società multiutility in house deriverebbe (inizialmente) dalla fusione di HFS in Ferrara Tua;

**VALUTATO CHE:**

* La possibilità di addivenire ad un modello di società multiutility, partecipata da pubbliche amministrazioni, viene confermato anche dal Tuspp (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – d.lgs. n. 175/2016) così come prevede al comma 1 dell’articolo 6 che stabilisce 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”*.;
* 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*.*
* Il *favor* del Tussp per il modello multiutilities 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](http://www.giustamm.it), 2007, n. 3);
* Si conferma in modo ancor più netto l’attenzione del legislatore del Tuspp per le società multiutility in quanto le società in house possono essere legittimate ad esercitare una pluralità di attività, 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.”;*
* Si ricorda che 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*.”
* Il modello della società multiutility individuato risponde anche alle seguenti esigenze manifestate dal Tuspp, ai fini dell’attuazione di processi di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e precisamente risulta conforme:
  + 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*”;
  + 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;

**VALUTATO** **altresì** lo studio illustrativo denominato “*Revisione della governance dei servizi pubblici del Comune di Ferrara e attuazione del modello multiutility”* predisposto dalla HFS, (**allegato sub. A**) che fra l’altro da conto anche degli effetti positivi in termini di efficienza, efficacia ed economici che il modello proposto può raggiungere in ordine a:

* economicità in termini di risparmio di costi di funzionamento della struttura societaria;
* azioni organizzative tese alla razionalizzazione gestionale;
* l’attivazione di contratti di *service* con le società partecipate;
* l’attivazione di un sistema integrato di controllo di gestione focalizzato sul contenimento dei costi di funzionamento;

**VALUTATO ANCORA** che lo studio illustrativo denominato “*Revisione della governance dei servizi pubblici del Comune di Ferrara e attuazione del modello multiutility”* predisposto dalla HFS, che declina i requisiti dell’in house che caratterizzeranno la società in house multiutility per la gestione diretta e indiretta di servizi pubblici locali e precisamente:

1. *Capitale interamente pubblico*: detenuto dal Comune di Ferrara
2. *Attività prevalente:* rivolta verso i compiti affidati dal Comune di Ferrara direttamente alla società multiutility o indirettamente alle società controllate da questa;
3. *Controllo analogo*: lo statuto della società rinveniente dalla fusione sarà quello di Ferrara Tua (incorporante), già c*onforma*to al modello in house mono comunale, che sarà comunque rivisto per integrare l’oggetto sociale per prevedere le gestioni indirette tramite controllate;

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

**CONFERMATO** che i principi declinati nello studio summenzionato che qualificano la società in house sono riportati anche nello **schema di statuto** della società in house multiutility **che si allega sub. B)** al presente atto;

**DATO ATTO** che la verifica della ricorrenza dei requisiti propri della società in house riguardano le norme e le previsioni statutarie (Cass. Sez. Unite 28/06/2018 n. 17188, 14/04/2020 n. 7824 Ordinanza);

**TENUTO CONTO:**

* + - che, al divieto di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società, stabilito dall’art. 4, comma 5, d.lgs. n. 175/2016, non risultano sottoposte le società *in house* che hanno ad oggetto la gestione di servizi di interesse generale, nel cui novero sono compresi anche i servizi di interesse economico generale (SIEG), ex art. 2, comma 1, lett. i) d.lgs. n. 175/2016;
    - che in ogni caso non si è di fronte alla costituzione di una nuova società ma di una fusione fra due società preesistenti all’entrata in vigore del Tuspp (23/09/2016);
    - che appare configurabile un controllo analogo in via indiretta del Comune di Ferrara sulle società *in house* di secondo livello, anche nell’ipotesi in cui la società *in house* derivante dalla fusione per incorporazione con Ferrara Tua Srl, partecipata in via diretta dall’Amministrazione comunale, sia trasformata da società holding in una società multiutility;

**DATO ATTO** sotto il profilo dell’organizzazione della revisione della *governance* dei servizi pubblici locale che:

* la fusione di Holding Ferrara Servizi in Ferrara Tua (che ha ad oggetto, fra gli altri, la gestione dei cimiteri) determina la circostanza che prevede che Amsef (che ha ad oggetto i servizi di onoranze funebri) venga controllata dalla società riveniente dalla fusione che gestisce direttamente i servizi cimiteriale e che ciò potrebbe contrastare con la 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), di modo che, onde evitare tale criticità; appare necessario riallocarla in proprietà diretta al Comune;
* che appare opportuno trasformare HFS e Ferrara Tua da società a responsabilità limitata a società per azioni e al contempo trasferire la quota di partecipazione dell’1% in Ferrara Tua dal Comune a HFS cosicché quest’ultima detenga l’intera quota di partecipazione nella summenzionata Ferrara Tua;

**RILEVATO** che la scansione temporale per l’attuazione dell’operazione dovrebbe prevedere:

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 della quota di Amsef al Comune di Ferrara.

**VISTI:**

* Gli art. 4, 16 del Tuspp;
* L’art. 5 del Codice dei Contratti (D.lgs. n. 50/2016)

**ACQUISITO** il parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica e contabile espressi, nell’ordine, dal Direttore Generale Avv. Sandro Mazzatorta e dal Responsabile del Servizio Finanziario dott. Giorgio Bonaldo, ai sensi dell’art. 49 D.lgs. n. 267/2000.

**SENTITE** la Giunta Comunale e la competente Commissione consiliare di controllo per la gestione dei servizi pubblici locali e sulle partecipazioni societarie;

**SENTITO** l’Organo di revisione economico-finanziario che già in sede di esame del piano di razionalizzazione periodica delle partecipate detenute al 31 12 2021 ha attestato la corrispondenza delle linee programmatiche dell’Ente per il 2022, alle prescrizioni del Tuel, accogliendo favorevolmente l’atto di indirizzo citato in premessa, volto a dare attuazione ad operazioni di aggregazione e razionalizzazione dei costi (con modello di multiutility-in house) nel rispetto delle indicazioni della stessa Corte dei Conti;

*Tutto ciò premesso e considerato*

**DELIBERA**

1. l’indirizzo positivo alla revisione della *Governance* dei Servizi Pubblici del Comune di Ferrara e attuazione del modello Multiutility in house per la gestione diretta ed indiretta dei servizi pubblici locali mediante la fusione per incorporazione di HFS in Ferrara Tua, finalizzata al raggiungimento di livelli di efficienza, efficacia ed economicità, nonché razionalizzazione gestionale secondo quanto previsto nello studio illustrativo presentato dalla società HFS **allegato sub. A**);
2. di condividere lo schema di statuto che reggerà la società multiutility in house **allegato sub. B**);
3. di prendere atto delle operazioni da compiere da parte e con le società controllate dal Comune così riassumibili:
   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 e adozione da parte della società multiutility, riveniente dalla fusione, dello statuto di cui al punto B) che precede;
   4. Assegnazione della quota di Amsef al Comune di Ferrara;
4. di dare mandato agli organi ammnistrativi di HFS e di Ferrara TUA di predisporre il progetto di fusione per portarlo all’attenzione delle rispettive assemblee dei soci, previa autorizzazione di questo consiglio, da assumersi con successivo atto, dando altresì mandato al Sindaco o suo delegato di partecipare alle predette assemblee dei soci, rinunciando fin d’ora alla relazione dell’esperto prevista dall’art. 2501 sexies del Codice civile - comunque non necessaria trattandosi di fusione con unico socio - e di esentare gli organi ammnistrativi delle società partecipanti alla fusione dalla presentazione della relazione ex art. 2501 – quinquies del Codice Civile;
5. di autorizzare, sin d’ora, il trasferimento della quota di partecipazione dell’1% pari ad euro 26.916,92 in Ferrara TUA di proprietà del Comune alla società di HFS di modo che questa detenga il 100% di Ferrara TUA per un prezzo pari al valore del patrimonio netto contabile, risultante dall’ultimo bilancio approvato, proporzionale alla percentuale di possesso;
6. di autorizzare sin d’ora il Sig. Sindaco o suo delegato di partecipare e votare favorevolmente alle assemblee dei soci di HFS ed autorizzando a sua volta il legale rappresentante di HFS a partecipare – quale unico socio dopo l’intervenuta cessione del 1% della quota di partecipazione dal Comune a HFS, all’assemblea dei soci di Ferrara TUA per deliberare la trasformazione da società a responsabilità a società per azioni;
7. di dare atto che il Sindaco ha facoltà di apportare allo schema di statuto allegato sub. B) quelle integrazioni o modificazioni, non sostanziali, che si rendessero necessarie per una miglior esecuzione della presente delibera ovvero richieste dal notaio verbalizzante o dal conservatore del Registro delle Imprese;
8. di dare atto che il responsabile del procedimento è l’Avv. Sandro Mazzatorta - Direttore Generale del Comune di Ferrara.