

Deliberazione n. 213/2023/VSG



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Patrizia Impresa	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Referendario (relatore)
Matteo Lariccia	Referendario

nell'Adunanza pubblica del 14 dicembre 2023;

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";

Viste le ordinanze n. 29/2022 e n. 33/2023 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

Viste la Relazione di deferimento del Magistrato istruttore (*prot. n. 10063/2023*) e le controdeduzioni del Comune di Prato (*prot. n. 10220/2023*);

Vista l'ordinanza n. 37/2023 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, per il Comune di Prato: il Vicesindaco, dott. Simone Faggi e il Dirigente del Servizio Risorse Umane e Finanziarie, dott.ssa Donatella Palmieri

### **PREMESSO IN FATTO**

Con deliberazioni del Consiglio comunale del 25 novembre 2021, n. 62 e del 22 dicembre 2022, n. 78 il Comune di Prato ha approvato, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora in poi, anche, TUSP) i piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute, rispettivamente, al 31/12/2020 e al 31/12/2021 (d'ora in poi, anche, Piani 2020 e 2021), nonché le relazioni sullo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione precedentemente adottati ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Le deliberazioni in discorso sono state trasmesse a questa Sezione, rispettivamente, in data 3 dicembre 2021 (*prot. n. 9033/2021*) ed in data 9 gennaio 2023 (*prot. n. 78/2023*), unitamente al piano di revisione predisposto secondo lo schema elaborato dal Ministero dell'Economia e delle finanze (d'ora in poi, anche, MEF).

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. 10084/2023* 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. 10220/2023*), unitamente all'atto di designazione dell'11/12/2023, n. 114 con cui il Sindaco, Avv. Matteo Biffoni, delegava il Vicesindaco, dott. Simone Faggi, e l'Assessore al Bilancio, Benedetta Squittieri, a partecipare all'Adunanza pubblica.

In data 14 dicembre 2023, si è svolta l'Adunanza pubblica, con la presenza dei seguenti rappresentanti del Comune di Prato: il Vicesindaco, dott. Simone Faggi; l'Assessore al Bilancio, Benedetta Squittieri; il Segretario Generale, dott.ssa Simonetta Fedeli; il Dirigente del Servizio Risorse Umane e Finanziarie, dott.ssa Donatella Palmieri.

Nel corso dell'Adunanza pubblica i rappresentanti dell'Ente uditi hanno ribadito quanto già esposto nella memoria finale (*prot. n. 10220/2023*), rappresentando altresì l'impegno dell'Amministrazione

comunale a portare a compimento le azioni intraprese entro la fine della consiliatura in corso.

### 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, 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, 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, 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 procedimentalizzare 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, comma 2, *lett. a*), TUSP; *ii*) società che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, TUSP 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., TUSP. Trattasi delle seguenti fattispecie: *i*) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, comma 2, *lett. b*, TUSP); *ii*) società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, *lett. c*); *iii*) società che abbiano conseguito, nel triennio precedente, un fatturato medio non superiore a un milione di euro (art. 20, comma 2, *lett. d*, TUSP); *iv*) società che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (art. 20, comma 2, *lett. e*, TUSP) 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, comma 2, *lett. f*, TUSP) o di aggregazione (art. 20, comma 2, *lett. g*, TUSP).

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, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 13/2022/VSG, n. 68/2022/VSG, n. 69/2022/VSG e n. 9/2023/VSG; 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. 114/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 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*, Sezioni riunite in sede di controllo, 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. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021 e n. 29/SEZAUT/2019; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 13/2022/VSG, n. 68/2022/VSG, n. 69/2002/VSG e n. 9/2023/VSG).

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, 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 di 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 quotazioni in mercati regolamentati ex art. 26, commi 4 e 5, TUSP, i piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa ex art. 14, comma 5, TUSP nonché la congrua articolazione degli organi di amministrazione ex art. 11, comma 3, TUSP).

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 dei Piani 2020 e 2021 di revisione approvati 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.

Questa Sezione intende altresì accertare il livello di attuazione di quanto rilevato nella pronuncia n. 13/2022/VSG, adottata con riferimento al piano di revisione dell'Ente al 31/12/2019.

**3. Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2020 dal Comune di Prato, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2021 (aspetti formali e sostanziali).**

Con deliberazione del Consiglio comunale del 25/11/2021, n. 62 il Comune di Prato ha approvato il piano di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31/12/2020 e la relazione sullo stato di

attuazione del precedente piano di razionalizzazione. 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 2021); 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. 62/2021 risulta corredata dei 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. Nella parte motivazionale della deliberazione n. 62/2021 l'Ente dà atto di avere redatto 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, depositato agli atti dell'Ufficio dell'Ente. A tal proposito, si rammenta l'importanza di trasmettere a questa Corte anche il piano predisposto in ottemperanza alla richiamata pronuncia della Sezione delle Autonomie, al fine di arricchire il quadro informativo a disposizione della magistratura contabile nell'esercizio delle funzioni ex art. 20 TUSP.

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 di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Ciononostante, il piano di revisione presentato risulta sprovvisto di tale documento. La mancanza nel caso di specie della relazione tecnica circoscrive conseguentemente il sindacato di questa Corte alle informazioni e ai dati desumibili dal piano di revisione ordinaria e dalle controdeduzioni finali depositate (*prot.* n. 10220/2023).

**3.1.** Dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2020 emerge 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)* Società Risorse Società per Azioni in forma abbreviata SO.RI S.p.A.; *xii)* Politeama Pratese S.p.A. Alla medesima data, il Comune di Prato dichiarava di non detenere partecipazioni indirette (cfr. piano di revisione, modello MEF, pag. 3). Le società Fidi Toscana S.p.A., CREAM - Centro Ricerche ed Alta Formazione s.r.l. e Politeama Pratese S.p.A., essendo direttamente interessate dal precedente piano di revisione (cfr. atto consiliare n. 62/2021, allegato 2), saranno esaminate al punto 6 sullo stato di attuazione (*v. infra*). L'assetto

complessivo delle società partecipate dal Comune di Prato al 31/12/2020 non ha dunque subito variazioni rispetto a quello dell'annualità precedente, oggetto di esame da parte di questa Corte (*cf.* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG).

**3.2.** Nella relazione di deferimento (*prot.* n. 10063/2023), il Magistrato istruttore rilevava come le verifiche condotte sul piano di ricognizione in discorso avessero evidenziato problematiche comuni in più di una società relativamente ai seguenti profili: *i)* genericità della motivazione sulle scelte di mantenimento della partecipazione; *ii)* mancata precisazione della natura dei contributi in conto esercizio nella voce A5 "Altri ricavi e proventi" del conto economico ai fini del calcolo del fatturato ex art. 20, comma 2, *lett. d)*, TUSP; *iii)* assenza di un'analisi dei costi di funzionamento, prodromica alle valutazioni di competenza ex art. 20, comma 2, *lett. f)*, TUSP.

Inoltre, venivano riscontrate puntuali criticità su specifiche società relative, in particolare, ai seguenti aspetti: *i)* potenziale qualificazione di Firenze Fiera S.p.A., Gestione Impianti Depurazione Acque - GIDA S.p.A., Interporto della Toscana centrale S.p.A., PIN s.c.a.r.l. e CONSIAG S.p.A. come società a controllo pubblico ex art. 2, *lett. b)* ed *m)*, TUSP e rischi derivanti dalla frammentazione del capitale sociale tra più soggetti pubblici, in assenza di strumenti di stabilizzazione del controllo; *ii)* scelta del modulo organizzativo dell'*in house providing* in riferimento alla qualificazione dell'attività svolta da Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. e ai vincoli fissati dall'art. 4, comma 4, TUSP per le società *in house*, nonché alla sussistenza del requisito del controllo analogo congiunto con particolare riguardo ai soci di minoranza; *iii)* motivazione - sotto il profilo dell'indispensabilità e della strategicità della partecipazione detenuta in PRATOFARMA S.p.A. - del ricorso allo strumento societario per l'esercizio di un servizio di interesse pubblico generale, nonostante la partecipazione comunale minoritaria.

In conclusione, il Magistrato istruttore osservava come, sotto il profilo formale e contenutistico, la deliberazione consiliare del 25 novembre 2021, n. 62 presentasse tendenzialmente le medesime problematiche accertate con la pronuncia n. 13/2022/VSG, adottata da questa Sezione in relazione al precedente piano (i.e., atto consiliare n. 74/2020). Ciò era in parte dovuto - come rappresentato dal Magistrato istruttore e condiviso dall'Ente in sede di controdeduzioni finali (nota *prot.* n. 10220/2023) - alla circostanza che l'approvazione del Piano 2020, da parte del Comune, aveva avuto luogo nelle more della chiusura dell'istruttoria sul Piano 2019 e, pertanto, era di qualche mese antecedente alla pronuncia di questa Corte.

**3.3.** In sede di controdeduzioni finali (nota *prot.* n. 10220/2023), l'Ente ha inoltre confermato le criticità riscontrate dal Magistrato istruttore, fornendo altresì precisazioni di dettaglio in ordine alla stabilizzazione del controllo, separatamente per ciascuna società interessata (ossia, Firenze Fiera S.p.A., GIDA S.p.A., Interporto della Toscana centrale S.p.A., PIN s.c.a.r.l. e CONSIAG S.p.A.),

all'adeguamento dell'assetto di Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. e al modello di gestione delle farmacie comunali.

**3.4.** Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e in ossequio al principio di ragionevolezza, il Collegio ritiene che, anche in considerazione della successione temporale tra i provvedimenti (amministrativo e magistratuale) su richiamati, le valutazioni complessive sull'assetto delle partecipazioni detenute dal Comune al 31/12/2020 debbano essere effettuate solo a seguito dell'esame sulla ricognizione degli organismi societari risultanti dal Piano 2021, approvato con atto consiliare n. 78 del 2022; infatti, tale modalità consente di accertare anche l'avvenuta rimozione delle criticità riscontrate da questa Sezione, deliberazione n. 13/2022/VSG, e di verificare il conseguente livello di adeguamento dell'Ente alla pronuncia.

#### **4. Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2021 dal Comune di Prato, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 78/2022 (aspetti formali).**

Con deliberazione del Consiglio comunale del 22/12/2022, n. 78 il Comune di Prato ha approvato il piano di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31/12/2021 e la relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di razionalizzazione. 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 2022); 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. 78/2022 risulta corredata dei 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.

Nella parte motivazionale della deliberazione n. 78/2022 l'Ente dà atto di aver redatto 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, depositato agli atti dell'Ufficio dell'Ente. A tal proposito, si rammenta l'importanza di trasmettere a questa Corte anche il piano predisposto in ottemperanza alla richiamata pronuncia della Sezione delle Autonomie, al fine di arricchire il quadro informativo a disposizione della magistratura contabile nell'esercizio delle funzioni ex art. 20 TUSP.

Sotto il profilo contenutistico, il piano deve riportare gli esiti delle valutazioni effettuate ed essere corredata di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione.

Diversamente dalle annualità precedenti, nel Piano 2021 l'Ente ha predisposto la relazione tecnica - allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 78/2022, quale parte integrante della stessa - adeguandosi pienamente alle osservazioni formulate da questa Corte (cfr. Sezione regionale di

controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG). In tal senso, depone anche la dichiarazione resa dall'Amministrazione comunale, la quale, in sede di controdeduzioni finali, ha precisato che *“con l'adozione della relazione tecnica di accompagnamento (omissis) si è cercato di dare una rappresentazione che tenesse conto delle segnalazioni della Corte, e che fosse di maggiore supporto agli organi decisionali”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

Più in dettaglio, la relazione tecnica redatta presenta un contenuto molto dettagliato, fornendo elementi informativi idonei a ricostruire l'iter logico-giuridico seguito dall'Ente nell'adozione delle determinazioni finali confluite nel Piano 2021. Il documento in discorso non si limita, infatti, a esplicitare le motivazioni delle scelte di mantenimento della partecipazione - quali, ad esempio, l'attività svolta, le finalità istituzionali, le modalità di esercizio del controllo societario - o delle misure di razionalizzazione impiegate (ad esempio, Politeama Pratese S.p.A.), ma contiene, tra le altre, considerazioni sui principali fattori di costo, la convenienza economica/fattibilità giuridica dell'erogazione del servizio mediante il ricorso allo strumento societario in luogo di moduli organizzativi alternativi (ad esempio, la riassunzione del servizio *“in economia”*).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sul ruolo di preminente centralità assolto dalla relazione tecnica nella motivazione delle scelte assunte e raccomanda all'Ente di proseguire nella stesura di tale documento in sede di approvazione dei prossimi piani ex art. 20 TUSP, arricchendone, ove necessario, il corredo informativo.

#### **5. Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31/12/2021 dal Comune di Prato, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 78/2022 (profili sostanziali).**

Dall'esame del provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021, parte *“Ricognizione delle società partecipate”*, risulta che l'Ente all'epoca risultava titolare di partecipazioni dirette nelle seguenti società: *i) Acqua Toscana S.p.A.; ii) ALIA Servizi ambientali S.p.A.; iii) CONSIAG Servizi Comuni s.r.l.; iv) Edilizia Pubblica Pratese S.p.A.; v) Farmacie Pratesi Pratoфарма S.p.A.; vi) Firenze Fiera S.p.A.; vii) Gestione Impianti Depurazione Acque S.p.A. enunciabile anche GIDA S.p.A.; viii) Interporto della Toscana centrale - Società per Azioni; ix) PIN soc. cons. A.R.L. - Servizi Didattici e Scientifici per l'Università di Firenze; x) CONSIAG 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 detenere una partecipazione indiretta in Publiacqua S.p.A. (cfr. piano di revisione, modello MEF, pag. 3 e relazione tecnica, pag. 1). In merito alla configurazione del portafoglio societario dell'Ente, occorre precisare che, nel mese di giugno 2021, i Comuni soci di Publiacqua S.p.A. avevano realizzato un'operazione di aggregazione della compagine pubblica della società attraverso la costituzione della *holding* Acqua Toscana S.p.A., mediante conferimento delle partecipazioni da questi detenute in Publiacqua S.p.A.: dalla data di

costituzione di Acqua Toscana S.p.A. (14 giugno 2021), società a controllo pubblico congiunto per effetto di norme statutarie, la partecipazione del Comune di Prato in Publiacqua S.p.A. è pertanto divenuta indiretta ex art. 2, comma 1, *lett. g*), TUSP. Conseguentemente, il Comune ha rilevato, nel Piano 2021, la nuova partecipazione diretta in Acqua Toscana S.p.A. e quella indiretta in Publiacqua S.p.A.

Da ultimo, si precisa altresì che Politeama Pratese S.p.A., essendo interessata dal precedente piano di revisione, sarà esaminata al punto 6 sullo stato di attuazione (v. *infra*).

**5.1.** Prima di procedere all'analisi delle singole società partecipate il Collegio osserva come la ricognizione degli assetti societari sia stata compiuta dall'Ente adottando una metodologia di analisi e di redazione del piano coerente con le raccomandazioni formulate da questa Corte nel dichiarato intento di porre risoluzione alle criticità riscontrate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG). In tal senso, depono la stessa deliberazione consiliare nella parte in cui espressamente rappresenta la necessità di "*ottemperare alle disposizioni di cui alla richiamata pronuncia n. 13/2022/VSG della Corte dei conti tramite le rettifiche indicate e una relazione istruttoria (omissis) parte integrante e sostanziale del presente atto*" (cfr. atto consiliare n. 78/2022, parte motiva).

Tanto precisato, questa Sezione ritiene, in primo luogo, di dover effettuare talune precisazioni relative all'avvenuta rimozione delle criticità comuni riscontrate in più di una società in occasione del precedente ciclo di controlli (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG). Il riferimento è ai seguenti profili: *i*) genericità della motivazione sulle scelte di mantenimento della partecipazione; *ii*) mancata precisazione della natura dei contributi in conto esercizio nella voce A5 "*Altri ricavi e proventi*" del conto economico ai fini del calcolo del fatturato ex art. 20, comma 2, *lett. d*), del TUSP; *iii*) assenza di un'analisi dei costi di funzionamento, prodromica alle valutazioni di competenza ex art. 20, comma 2, *lett. f*), del TUSP.

Il Collegio osserva come il corredo informativo confluito nella relazione tecnica abbia consentito una più compiuta comprensione delle ragioni sottostanti alle scelte adottate dall'Ente e sinteticamente riportate nel piano di revisione (cfr. atto consiliare n. 78/2022, allegato 2).

Inoltre, in linea con le raccomandazioni formulate da questa Corte nella pronuncia n. 13/2022/VSG, la relazione tecnica dedica due ulteriori sezioni all'analisi dei costi di funzionamento (parte B) e alle modalità di calcolo del fatturato ex art. 20, comma 2, *lett. d*), del TUSP, con riguardo ai "contributi in conto esercizio" della voce A5 "*Altri ricavi e proventi*" del conto economico (parte C).

Più in dettaglio, le verifiche sui costi di funzionamento sono state condotte impiegando criteri differenti e distinguendo tra società a controllo pubblico e quelle meramente partecipate; l'analisi è stata effettuata anche facendo ricorso a indicatori economici e di redditività. In applicazione delle metodologie selezionate, l'Ente ha esposto i risultati economici sintetici con riguardo a ciascuna

partecipazione societaria detenuta. L'analisi condotta è risultata prodromica alle valutazioni di competenza dell'organo decisionale in ordine alla non necessità/necessità di contenimento dei costi di funzionamento ex art. 20, comma 2, lett. f., TUSP; tale ultima condizione è stata riscontrata solamente per Firenze Fiera S.p.A. e Politeama S.p.A.

Parimenti deve essere valutata positivamente la circostanza che l'Amministrazione abbia dato evidenza delle componenti economiche che concorrono alla quantificazione della voce A5 "Altri ricavi e proventi" del conto economico, indicando l'importo ascrivibile ai contributi in conto esercizio, ove sussistenti, la natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione.

Da ultimo, dall'esame della relazione tecnica è altresì emerso che il Comune ha posto in essere iniziative tese a conseguire un maggiore adempimento degli obblighi di pubblicazione degli indirizzi e degli obiettivi assegnati dall'amministrazione, unitamente ai provvedimenti di recepimento degli stessi ex art. 19, comma 5, TUSP, riscontrati con la deliberazione n. 13/2022/VSG di questa Corte con riguardo a singoli organismi partecipati (ad esempio, CONSIAG Servizi Comuni s.r.l. e Sori S.p.A.). L'Ente rappresenta altresì che è stato *"ulteriormente e incisivamente fatto presente che la mancanza di tali pubblicazioni è sanzionata ai sensi dell'art. 22 c.4, art. 46 e art. 47 c.2 del D.Lgs. 33/2013, come richiamato dall'art. 19 c. 7 del TUSP. Per poter avere contezza e monitorare più facilmente detti adempimenti, è stato chiesto alle società controllate di comunicare tempestivamente alle Amministrazioni socie l'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione predetti, indicando anche il relativo link del proprio sito web. Oltre a ciò, le medesime società dovranno trasmettere alle Amministrazioni socie una relazione sul grado di raggiungimento dei risultati o sugli scostamenti verificatesi rispetto agli obiettivi assegnati, indicando le relative motivazioni, sulla base della quale l'Amministrazione potrà meglio operare le verifiche del caso"* (cfr. relazione tecnica, pag. 9).

Sul punto, questa Sezione ritiene che le iniziative intraprese dall'Ente debbano essere accolte con particolare favore in quanto, oltre a garantire un efficace controllo sul livello di *compliance* delle società partecipate rispetto agli obblighi di legge in materia, consentono altresì di realizzare forme di controllo democratico da parte della comunità amministrata.

**5.2.** Tanto precisato, di seguito viene riportata l'analisi delle singole società.

In via preliminare, il Collegio rileva che Acqua Toscana S.p.A. e Consiag S.p.A. - società partecipate direttamente dal Comune di Prato al 31/12/2021 - sono state interessate da un processo di fusione per incorporazione in Alia Servizi Ambientali S.p.A., autorizzato con delibera di Consiglio comunale del 17/10/2022, n. 58 nell'ambito della più complessa operazione di aggregazione societaria per la gestione dei servizi pubblici locali, cd. *Multiutility* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 245/2022/PASP). La fusione *de qua* è stata perfezionata ad inizio 2023. Pertanto, tenute in considerazione le vicende societarie intercorse e l'avvenuta cancellazione di Acqua Toscana

S.p.A. e Consiag S.p.A. dal registro delle imprese in data 1/2/2023, queste ultime sono state trattate al punto 6 sullo stato di attuazione (v. *infra*).

### **5.3 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 16,05 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.

**5.3.1.** Con la deliberazione del Consiglio comunale del 17/10/2022, n. 58, l'Ente ha, *inter alia*, approvato un complesso processo di aggregazione societaria ed industriale, così come descritto nella parte narrativa della deliberazione medesima (cd. "operazione *MultiUtility*"). Quest'ultima, sebbene nel suo complesso unitaria, risulta articolata in più fasi tra loro connesse, che prevedono, in primo luogo, la fusione per incorporazione in Alia - Servizi ambientali S.p.A. (quale società incorporante) di Consiag S.p.A., Acqua Toscana S.p.A. e Publiservizi S.p.A. (quali società incorporate).

Strettamente correlate a tale vicenda societaria straordinaria figuravano anche altre operazioni (ad esempio, aumenti di capitali, apertura alla quotazione in borsa, sottoscrizione di patti parasociali, costituzione di una *holding* di partecipazione e di una ulteriore società operativa).

Come noto, questa Sezione ha ritenuto la fusione per incorporazione non assoggettabile al controllo ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP, lasciando impregiudicato ogni successivo scrutinio su specifici atti deliberativi relativi ad operazioni future di costituzione di Toscana Holding S.p.A. e Alia OpCo (o diversa denominazione che tali società verranno ad assumere) che il Comune riterrà, nella propria discrezionalità, eventualmente di assumere (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 245/2022/PASP); al ricorrere dei relativi presupposti, detti atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione per l'esercizio delle funzioni ex art. 5, commi 3 e 4, T.U.S.P. (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 245/2022/PASP).

Ciononostante, questa Corte aveva precisato che *"la tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti non determina l'effetto di sottrarre a controllo le operazioni societarie straordinarie. Sul punto, si richiama, in primis, la verifica, ex art. 20 del TUSP, "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", nella cui sede la competente Sezione di controllo viene, comunque, chiamata a prendere in esame, ai fini del legittimo mantenimento delle partecipazioni, non solo gli esiti delle operazioni, ordinarie e straordinarie, che hanno interessato, durante l'anno, le società partecipate, ma anche la loro eventuale programmazione. (omissis) l'art. 20 viene ad assumere una valenza generale di verifica della corretta programmazione, prima, e gestione, dopo, degli interventi in materia societaria da parte del socio pubblico, che non può non comportare, quale corollario, un fisiologico inoltro del materiale conoscitivo a ciò preordinato. Tale prospettiva unitaria, ancorché articolata in puntuali scansioni normative, trova conferma nel fatto che le stesse operazioni possono assumere rilievo, per i riflessi finanziari sui bilanci degli enti*

*territoriali partecipanti, nel quadro dei controlli di c.d. "legalità finanziaria" (per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013), esercitati dalla Corte dei conti sugli enti locali, sugli enti del servizio sanitario nazionale e sulle regioni (art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174 del 2012 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000). (omissis) In questi contesti, peraltro, la rilevazione di eventuali irregolarità nelle operazioni societarie deliberate dall'amministrazione, ove integranti potenziali fattispecie di danno erariale, devono essere oggetto di segnalazione ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 174 del 2016" (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 245/2022/PASP).*

L'operazione di fusione per incorporazione si è conclusa ad inizio 2023. Pertanto, il controllo ex art. 20 TUSP di Alia "post fusione" - come già rappresentato - potrà avere luogo solo in occasione dei prossimi cicli di controllo. Il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza che i futuri Piani di revisione contemplino anche le eventuali partecipazioni indirette. Al riguardo, occorre sottolineare che nella relazione tecnica, l'Amministrazione comunale ha altresì precisato: "*(omissis), le partecipazioni indirette acquisite a seguito della fusione, di cui il Comune di Prato non deteneva la partecipazione indiretta qualificabile come tale ai sensi dell'art. 2 c. 1 lett. g) (omissis) saranno oggetto di analisi istruttoria per verificarne la detenibilità, e a tale fine con Delibera 58/2022 è stato dato mandato alla società Multiutility di presentare entro sei mesi dalla fusione un piano di revisione delle partecipazioni acquisite, che consenta all'amministrazione di adempiere alle verifiche sulla legittimità della detenzione ex art. 20 del TUSP"*.

**5.3.2.** Sulla base delle informazioni riportate nel Piano 2021, non sono state riscontrate criticità rispetto ai parametri ex art. 20, comma 2, TUSP.

#### **5.4. 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 revisione periodica, il Comune di Prato riconduce CONSIAG Servizi Comuni s.r.l. alla categoria delle "società in house".

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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 13/2022/VSG).

**5.4.1.** Nella relazione tecnica, l'Ente precisa che i contratti di servizio affidati con la modalità *in house* sono: *i)* manutenzione del verde pubblico; *ii)* servizio segnaletica e cantiere stradale; *iii)* servizi manutentivi e call center del sistema informativo comunale; *iv)* servizio magazzino e logistica; *v)* gestione dei parcheggi e infrastrutture per la mobilità. Inoltre, il Comune riferisce che per "*ciascuno dei contratti di servizio affidati, vengono svolti adeguamenti e aggiornamenti almeno biennali, e confronti rispetto ai prezzi di mercato. Con la imminente riforma dei servizi pubblici locali sulla base della delega al Governo inserita nella ultima legge sulla concorrenza (Capo III, art. 8 Legge n. 118 del 5-8-2022) dovrà essere*

avviata una importante e impegnativa attività di revisione per conformare alle prossime disposizioni gli affidamenti in essere, in relazione agli strumenti di trasparenza, alla dimostrazione di convenienza, ai parametri di tutela del cittadino per quanto riguarda la qualità, alla durata minima dei contratti e alle modalità di monitoraggio”.

Al riguardo, il Collegio rammenta che, in data 31 dicembre 2022, è entrato in vigore il d.lgs. n. 201/2022 “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, raccomandando all’Ente di avviare la prospettata attività di revisione. Le metodologie di analisi e gli esiti di tale verifica dovranno trovare una compiuta trattazione nella relazione tecnica, redatta a corredo del prossimo piano di revisione ordinario ex art. 30 del d.lgs. n. 201 citato (ossia, “*Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione (omissis) costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.*”).

**5.4.2.** Nell’ambito delle valutazioni annuali sull’analisi dell’assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha confermato, all’esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. Le motivazioni di tale scelta sono state esplicitate nella relazione tecnica.

Non sono state riscontrate criticità con riguardo alle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP.

### **5.5. 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.

**5.5.1.** Con deliberazione n. 13/2022/VSG questa Sezione aveva ritenuto che l’attività di Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. integrasse la fattispecie di cui all’art. 4, comma 2, lett. a), anziché quella di cui all’art. 4, comma 3, del TUSP in ragione delle finalità assolute dall’edilizia residenziale pubblica. Nel Piano 2021 il Comune ha tenuto in debita considerazione le osservazioni formulate da questa Corte.

**5.5.2.** Nell’ambito del piano di revisione periodica, il Comune di Prato riconduce Edilizia Pubblica Pratese S.p.A. alla categoria delle “società in house”.

Nella relazione di deferimento il Magistrato istruttore formulava alcune considerazioni sul requisito del controllo analogo congiunto (*prot. n. 10063/2023*), richiamando alcune precisazioni rese dall’Ente nella relazione tecnica. Più in dettaglio, l’Amministrazione comunale aveva rappresentato che “*in relazione a quanto rilevato dalla Corte dei conti con Delibera 13/2002, in merito alla potenziale scarsa capacità dei soci minoritari di incidere sulla gestione e sul controllo del soggetto affidatario (punto 2.2.3.1 della Sentenza)*, si ritiene di valutare positivamente il recente riattivarsi delle funzioni e delle attività della

*Conferenza permanente (LODE), che rispetto a qualche anno fa ha recuperato anche formalmente un ruolo di coordinamento e controllo, relazionandosi con Epp Spa come soggetto di rappresentanza delle esigenze dei Comuni soci, programmando le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e le altre dimensioni delle politiche abitative in forma unitaria e di garanzia per i piccoli Comuni, con una maggiore capacità di coordinamento fra soci sulle politiche di gestione del patrimonio di edilizia pubblica. La “Conferenza” e la convenzione che ne definisce le regole nei rapporti fra soci sono strumenti assimilabili a un patto parasociale, che contiene gli elementi per un presidio congiunto e di controllo. La Conferenza si incontra secondo le necessità, di norma ogni paio di mesi ma anche più frequentemente, se le necessità lo richiedono. La sua attività è formalizzata da verbali e da Deliberazioni, e possiamo dire che l'attività di EPP è fortemente condizionata dal LODE, che rappresenta il luogo di raccordo di tutti i Comuni che dettano indirizzi e approvano le proposte di EPP, come per esempio il Piano Vendite alloggi, i nuovi alloggi di risulta da finanziare, la partecipazione a progetti, il trattamento della morosità e tutto quello che riguarda l'attività di manutenzione”.*

In sede di controdeduzioni finali il Comune manifestava altresì la volontà di proseguire nel percorso di rafforzamento di un controllo di natura congiunta. Più in dettaglio, l'Ente ha segnalato che *“oltre al consolidamento del presidio svolto dal LODE, che ha il ruolo di coordinare le attività di EPP Spa con le esigenze dei soci, (omissis) recentemente è emersa dai Comuni soci una esigenza di rinnovare le modalità di presidio della società, per renderla uno strumento più efficace nella realizzazione delle politiche delle amministrazioni partecipanti. Questo fa prevedere e prospettare la necessità di valutare un percorso di adeguamento per quanto riguarda le modalità operative di esercizio del controllo in forma congiunta, utilizzando in modo più efficace gli strumenti formali già disponibili nel contratto di servizio, e la necessità di porre in essere una più coordinata attività di programmazione. Queste azioni si potranno sviluppare a livello tecnico, con una proposta condivisa, inizialmente con riguardo agli urgenti aspetti di manutenzione del patrimonio immobiliare e di gestione dei servizi amministrativi”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio richiama l'attenzione sull'importanza di proseguire nel percorso intrapreso, valorizzando il ruolo di tutti i soci – anche di minoranza – per un effettivo esercizio del controllo analogo congiunto.

**5.5.3.** Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha confermato, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi esplicitando le ragioni nella relazione tecnica e nel piano di revisione. Non sono state riscontrate criticità in relazione alle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP.

#### **5.6. Farmacie Pratesi Pratoфарма S.p.A.**

Farmacie Pratesi Pratoфарма 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 Pratoфарма 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.

Pratofarma S.p.a. ed il Comune di Prato hanno sottoscritto una Convenzione per l'affidamento del servizio farmaceutico. La convenzione ha lo scopo di regolamentare l'affidamento del servizio, fissando gli obblighi reciproci tra le parti, al fine di garantire l'autonomia gestionale della società ed il contemporaneo perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione Comunale. Essa stabilisce i principi a cui si deve attenere la società nell'erogazione dei servizi (ossia, eguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficienza ed efficacia), ed attribuisce al Comune poteri di vigilanza e controllo.

**5.6.1.** Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati, il Comune di Prato ha confermato, all'esito delle ricognizioni effettuate, il mantenimento senza interventi. Più in dettaglio, nella relazione tecnica, l'Ente ha precisato che *“per quanto riguarda la motivazione sulla stretta necessità della detenzione della partecipazione in Pratofarma Spa, (Punto 2.2.4.2. della Sentenza), considerato che la titolarità delle attuali farmacie pubbliche è del Comune, si ritiene non realizzabile la riassunzione del servizio “in economia”, conseguente al recesso, né appare necessario modificare l'attuale modulo di gestione - principalmente per la mancanza dei presupposti di inadempienza del gestore che legittimerebbero la rescissione del contratto. Per quanto riguarda i benefici per la collettività, oltre a quanto sopra indicato, la programmazione delle farmacie comunali prevede orari concordati con l'amministrazione, e assicura di fatto l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali e ai servizi accessori di prevenzione delle malattie, rispondendo alla necessità di garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, la componente commerciale dell'attività della sede farmaceutica. Va poi ricordato che nel periodo della pandemia, e ancora adesso, l'amministrazione ha potuto integrare il sistema di vaccinazione e di monitoraggio della Sanità Pubblica utilizzando i presidi farmaceutici comunali, a sostegno di quelli gestiti dalla ASL”* (così, relazione tecnica, allegato all'atto consiliare n. 78/2022).

Nella relazione di deferimento, il Magistrato istruttore ha svolto alcune considerazioni sulla compatibilità del modulo gestionale optato dal Comune con l'art. 4 del TUSP, in particolare, tenuto conto della partecipazione minoritaria detenuta dall'Amministrazione comunale nel capitale sociale. In sede di controdeduzioni finali, l'Amministrazione ha precisato che *“nell'attuale contesto normativo, più articolato e vincolante per quanto riguarda la motivazione delle scelte gestionali adottate, molto probabilmente la scelta del modello di gestione sarebbe stata differente, soprattutto per quanto riguarda la percentuale della partecipazione del Comune in Pratoforma Spa, che avrebbe potuto essere di maggiore garanzia per l'esercizio del controllo sull'erogazione del servizio, lasciando comunque al socio privato il giusto margine di profitto derivante dal fatturato delle sedi farmaceutiche. Tuttavia, ad oggi, la condizione del Comune è quella di socio di minoranza, che può esercitare la sua influenza rafforzando i rapporti di leale collaborazione fra le parti e svolgendo un ruolo di vigilanza sugli obblighi previsti dal contratto di servizio e dalla normativa di settore. (omissis) si ritiene necessario coinvolgere nell'attenzione al potere di vigilanza del Comune il Presidente di Pratoforma spa, con specifico indirizzo. Oltre a ciò, si ritiene opportuno fornire ogni supporto in tale direzione anche al dirigente responsabile del contratto di servizio per la gestione delle farmacie comunali”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

**5.6.2.** Tanto premesso, avuto riguardo alle conclusioni rassegnate dal Magistrato istruttore (nota prot. n. 10063/2023) e alle controdeduzioni finali dell'Ente socio (nota prot. n. 10220/2023) relative ai poteri di ingerenza, indirizzo e ispezione sulla qualità delle prestazioni riconosciuti alla parte pubblica nel contratto di concessione, nonché alla impossibilità di riassumere *“in economia”* il servizio, il Collegio prende atto delle precisazioni rese e dell'impegno assunto dal Comune per garantire un esercizio più cogente dei poteri di vigilanza e controllo, riconosciuti dalla Convenzione: nell'attuale assetto, tali poteri costituiscono un presidio indefettibile per un efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e tutela del diritto alla salute.

**5.6.3.** Non sono state riscontrate criticità in relazione alle condizioni di cui all'art. 20, comma 2, TUSP.

## **5.7. 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.

**5.7.1.** Nell'ambito del piano di revisione periodica, il Comune di Prato non riconduce Firenze Fiera S.p.A. alla categoria delle società soggette a controllo.

Al riguardo, appare utile rammentare che questa Sezione, deliberazione n. 13/2022/VSG, aveva svolto alcune osservazioni sulla potenziale natura di *“società a controllo pubblico”* ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP di Firenze Fiera S.p.A. Più in dettaglio, con la citata pronuncia questa Corte: i)

prende atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di Firenze Fiera S.p.A.; ii) richiamava l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenziassero l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo. Inoltre, veniva precisato che, in assenza di forme di concertazione del controllo pubblico, il Comune di Prato avrebbe dovuto esternare in modo analitico, nella successiva 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.

Sul punto, nella relazione tecnica, allegata alla deliberazione consiliare n. 78/2022, l'Ente aveva precisato che *"La maggioranza di capitale sociale è costituita da soggetti pubblici. La società, avendo sopportato un forte impatto per il contrarsi delle attività fieristiche durante il periodo di pandemia, ha presentato l'11 febbraio 2022 un piano di ricapitalizzazione, che però non verrà sostenuto dai soci pubblici. Pertanto la società Firenze Fiera si è orientata a cercare soggetti privati che siano in grado di sostenerne la necessità finanziaria e di rilancio, non solo economico. Il Comune di Prato, considerata la situazione congiunturale che ha influito negativamente sul settore fieristico congressuale, in considerazione della partecipazione di minoranza, monitorerà le azioni che saranno proposte o intraprese dai soci di maggior peso (Regione Toscana e Camera di Commercio di Firenze) al fine di valutare la fattibilità di iniziative coordinate e coerenti, ovvero avviare un percorso di uscita dalla compagine sociale. Entro Dicembre verrà presentato dalla società un nuovo piano industriale (PG 262003 del 02-12-2022), che tenga conto delle ultime difficoltà rispetto alla individuazione di una partnership privata che non subordini la propria disponibilità a concorrere all'aumento di capitale ad una equivalente disponibilità dei soci pubblici"*.

Nella relazione di deferimento (prot. n. 10063/2023), il Magistrato istruttore osservava che gli elementi informativi rappresentati, seppur più dettagliati rispetto alla precedente rilevazione, non introducevano nuovi aspetti tematici. In particolare, veniva osservato che la situazione di difficoltà economico-finanziaria in cui versa la società si era acuita nel corso degli anni, come emerge anche dai dati di bilancio; difatti, Firenze Fiera S.p.A. aveva registrato un risultato di esercizio negativo nelle annualità 2021, 2020 e 2017.

In sede di controdeduzioni finali il Comune rappresentava che *"La società Firenze Fiera Spa nel 2021 e nel 2022 ha intrapreso un percorso di risanamento, cercando un partner con adeguate competenze imprenditoriali per dare un nuovo impulso alla gestione degli spazi fieristici. Il percorso è stato illustrato dal Presidente della società nelle rispettive sedi dei soci (per il Comune di Prato nella commissione consiliare 6 "controllo e garanzia" del 25 Ottobre 2021). In particolare, è stata presentata ai soci una relazione trimestrale al 31-03-2021 in assemblea in data 19-05-2021, una analisi preliminare delle assunzioni economiche per la redazione del business plan 2021-2025 in data 28-07-2021, un piano strategico nell'assemblea dell'11-02-2022, e un piano di risanamento in data 27-06-2023. In tutti i documenti è stata palesata la necessità di un*

*intervento da parte di un socio privato che ricapitalizzasse la società. Pertanto, al fine di presentare una offerta per la sottoscrizione dell'aumento di capitale a operatori del mercato di riferimento, la società ha sottoposto un piano di risanamento all'approvazione dei soci il 26-07-2023 e avviato le procedure per la selezione di un socio privato. Il piano prevede un aumento di capitale di 28 milioni dei quali 16 provenienti dai soci e 12 dal nuovo socio privato, oltre che 16 milioni di investimenti. In tale contesto, la valutazione sul possibile recesso del Comune di Prato è stata sospesa, in attesa dell'esito della gara, per non pregiudicare definitivamente il valore dell'asset detenuto. È di poche ore fa, (omissis), la notizia che la procedura di selezione ha visto tre soggetti interessati ma non ha portato all'aggiudicazione. Questa amministrazione si è attivata per verificare quali siano le motivazioni della mancata aggiudicazione e quali siano gli intenti che il consiglio di amministrazione intende porre in essere. Il Presidente di Firenze Fiera Spa ha convocato un incontro urgente per il giorno 13 Dicembre con il Collegio Sindacale, per poi assumere le conseguenti e più opportune decisioni e darne informativa ai soci. Si ritiene opportuno, per parte dell'amministrazione, (omissis), chiedere una verifica sulla condizione di prosecuzione dell'attività, al fine di poter fare una compiuta valutazione di quello che potrebbe essere il ruolo del Comune nella società. (omissis) Si ritiene la situazione di Firenze Fiera Spa di rilevante criticità, con necessità di una accurata informativa sulle condizioni di equilibrio, e parimenti la necessità di una chiara e formale interlocuzione con i soci Regione Toscana (31,95%), Camera di Commercio di Firenze (28,76%), Città Metropolitana di Firenze (9,31%) e Comune di Firenze (9,25%)” (così, nota prot. n. 10220/2023).*

**5.7.2.** 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. e della grave situazione di criticità finanziaria in cui versa la società, riconosciuta anche dall'Amministrazione comunale. Questa Corte richiama l'attenzione sull'opportunità di adottare quanto prima soluzioni organizzative idonee a tutelare le risorse pubbliche, valutando l'opportunità di procedere alla dismissione della partecipazione.

**5.7.3.** Con riguardo alla sussistenza delle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP nel piano l'Ente ha dichiarato la necessità di contenere i costi di funzionamento, così integrando la criticità ex art. 20, comma 2, lett. f), TUSP. Questa Corte richiama, inoltre, l'attenzione sull'importanza di monitorare l'andamento economico della società; l'art. 20, comma 2, lett. e), TUSP individua come indice di criticità la presenza di un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, nel caso di partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale.

Negli ultimi cinque esercizi, la società ha riportato in tre annualità un risultato negativo.

#### **5.8. 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.

**5.8.1.** Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, il Comune di Prato non riconduce GIDA S.p.A. alla categoria delle società soggette a controllo.

Al riguardo, appare utile rammentare che questa Sezione, deliberazione n. 13/2022/VSG, aveva svolto alcune osservazioni sulla potenziale natura di "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP di GIDA S.p.A. Più in dettaglio, con la citata pronuncia questa Corte: i) prendeva atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di GIDA S.p.A.; ii) richiamava l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenziassero l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo. Inoltre, veniva precisato che, in assenza di forme di concertazione del controllo pubblico, il Comune di Prato avrebbe dovuto esternare in modo analitico, nella successiva 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.

Sul punto, nella relazione tecnica allegata alla deliberazione consiliare n. 78/2022, il Comune di Prato precisava che *"Qualora l'Amministrazione intendesse procedere con una ipotesi di dismissione della quota di partecipazione di GIDA, rendendola interamente privata, dal punto di vista meramente tecnico sarebbe conseguente e necessario attivarsi per una nuova modalità di concessione dei depuratori di Baciacavallo e di Calice, con una totale revisione degli accordi di programma e delle convenzioni sopra richiamate. Infine, l'ipotesi di recesso e successiva gara per selezionare un nuovo soggetto gestore, oltre che rispetto a una preliminare identificazione dell'oggetto della concessione, in parte di esecuzione di lavori e in parte di concessione di servizi, sarebbe particolarmente difficile considerata la non scindibilità e separabilità del ciclo di depurazione rispetto alle diverse infrastrutture, in parte del Comune, in parte di Gida e, per la parte dell'Acquedotto Industriale, di proprietà dei privati, cosa che potrebbe comportare una perimetrazione del contenuto dell'affidamento troppo parziale per garantire una redditività e un equilibrio economico del piano finanziario."*

L'Ente socio ha inoltre dato conto dell'assetto regolatorio e convenzionale che disciplina i rapporti tra GIDA e Comune di Prato (ossia, Accordo di Programma Quadro per la Tutela delle Acque e la Gestione Integrata delle Risorse Idriche del Medio Valdarno e degli acquiferi di Prato e Pistoia del 29 luglio 2004 tra il Ministero dell'Ambiente, la Regione Toscana, gli enti locali interessati ed i gestori degli impianti; il cosiddetto Accordo "Tessili" del 2016, ovvero l'Accordo Attuativo per la tutela delle risorse idriche del Medio Valdarno per la riorganizzazione delle reti fognarie dei Comuni di Prato, Cantagallo, Montemurlo e firmato da Regione Toscana, Autorità di Bacino del Fiume Arno,

Provincia di Prato, Comune di Prato, Comune di Montemurlo, Comune di Vaiano, Comune di Cantagallo, Autorità Idrica Toscana, Unione Industriale Pratese e Gida Spa; le convenzioni regolatorie stipulate tra Comune e GIDA S.p.A. a partire dal 2000 e da ultimo la convenzione regolatoria Rep. 4634 del 2017), rappresentando come detto assetto *“definisce comunque un presidio degli interessi pubblici congiunto, fra Comune, Stato e Regione sugli aspetti di natura ambientale e gestionale del servizio, presidio formale e giuridicamente vincolante per la società, seppur differente da un presidio societario “di governance” legato alla stipula di patti parasociali”*.

Nella relazione di deferimento (prot. n. 10063/2023), il Magistrato istruttore richiamava l'attenzione sulla circostanza che, nonostante la decisione di non dismettere la partecipazione, l'Ente non aveva intrapreso alcuna azione per definire forme di concertazione del controllo pubblico. Inoltre, rammentava, in via generale, che la frammentazione del capitale sociale tra più soggetti pubblici, non accompagnata dalla formalizzazione di strumenti di stabilizzazione del “controllo” potrebbe rischiare di dare luogo a comportamenti elusivi dello statuto normativo delle società a controllo pubblico.

In sede di controdeduzioni finali l'Ente ha rappresentato che *“il contesto della regolazione e della gestione della società GIDA è sempre stato particolarmente complesso. GIDA, nata inizialmente per esigenze del distretto industriale del tessile, svolge oggi una molteplicità di servizi”*, provvedendo ad elencarli. L'Amministrazione comunale ha altresì precisato che *“Ad oggi l'Autorità Idrica Toscana ha qualificato dal 2016 GIDA come soggetto common carrier per omogeneità di trattamento nei confronti di tutti i soggetti toscani della depurazione prevalentemente industriali che svolgono il servizio all'ingrosso anche per il SII. L'area in cui insistono gli stabilimenti di depurazione è caratterizzata da un estremo frazionamento delle tipologie di relazioni giuridiche presenti (omissis) Gli importanti interessi privati delle aziende tessili pratesi allo svolgimento del servizio, che costituisce un fattore di competitività del distretto, non sono scorporabili per motivi di unitarietà del funzionamento degli impianti, dagli interessi alla efficiente gestione della depurazione civile, quest'ultima soggetta al sistema regolatorio di ARERA. Le imprese del distretto sono rappresentate, nella compagine sociale, dal socio Confindustria Toscana Nord, e anche dal Consorzio Progetto Acqua che ha contribuito al finanziamento delle opere. L'assetto di governance societario originariamente definito rispecchia la necessità di una parità di ruolo fra la parte pubblica e quella privata, con evidenti resistenze rispetto ad ogni azione rivolta ad aumentare il peso della parte pubblica. Per contro, l'ipotesi di recesso è di difficile realizzazione per l'impossibilità di mettere a gara, dopo l'uscita dalla società, la gestione della parte impiantistica di proprietà del Comune di Prato, strettamente connessa nella sua funzionalità a tutto l'articolato sistema di impianti di depurazione. Tuttavia si concorda in pieno con le osservazioni della Corte, nel ritenere non soddisfacente l'attuale assetto di governance di Gida, in particolare rispetto al ruolo che un soggetto pubblico deve assumere nelle società dallo stesso partecipate. Una possibile strada di cambiamento pare profilarsi con il prossimo rinnovo della concessione del servizio idrico integrato”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

Da ultimo, il Comune di Prato ha segnalato che con *“deliberazione n. 13 del 24 Luglio del 2023 l’Autorità Idrica Toscana ha iniziato il percorso per definire il modello di gestione per la nuova concessione del servizio idrico integrato, in scadenza a dicembre del 2024, presentando all’assemblea dei sindaci della Conferenza Territoriale 3 la proposta di affidamento tramite società mista e socio privato scelto con gara. Nella relazione di presentazione della futura modalità di gestione, approvata dall’assemblea del 24 Luglio, si prevede per Gida la possibilità, con il nuovo affidamento, di entrare a far parte del servizio idrico integrato, perdendo la caratteristica di gestore di impianti che svolgono attività “a prevalenza industriale”. Con la delibera 13 di AIT si è formalmente aperta pertanto una riflessione, partita informalmente già nel 2021, sull’opportunità che gli impianti gestiti da GIDA siano compresi nel sistema idrico integrato, con conseguente cambiamento di assetto di governance e soprattutto di compagine sociale. Infatti è oggetto di analisi da parte di AIT un allargamento del perimetro del servizio, l’adozione del metodo di calcolo tariffario ARERA anche per la depurazione industriale, la valutazione di nuovi investimenti e l’ipotesi di acquisizione della partecipazione del Comune di Prato e del socio Confindustria Toscana Nord da parte di Alia Spa, subentrata come socio al posto di Consiag a seguito della fusione, e titolare di una partecipazione dell’8%. Pertanto, in un contesto che vede possibile la dismissione della partecipazione del Comune in Gida Spa, e il conferimento degli impianti al nuovo gestore del SII, si ritiene di non poter affrontare un percorso di consolidamento del controllo del Comune (omissis). necessariamente prima del termine della concessione del servizio idrico integrato (fine 2024) dovrà essere prospettata da AIT una soluzione giuridica e tecnica per l’inserimento degli impianti di Gida nel Sistema Idrico Integrato, in grado di risolvere le attuali criticità”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

Tanto precisato, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio prende atto delle ragioni per le quali, nell’attuale contesto, non sia ottimale intraprendere percorsi di consolidamento del controllo, richiamando l’attenzione sull’importanza di avviare l’eventuale strategia di dismissione paventata dall’Ente a tutela di un efficiente impiego delle risorse pubbliche.

**5.8.2.** Con riguardo alle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP non sono emerse criticità. Ciononostante, il Magistrato istruttore, nella relazione di deferimento (prot. n. 10063/2023), riscontrava che, negli ultimi cinque esercizi, la società aveva riportato in tre annualità un risultato negativo.

In sede di controdeduzioni finali, l’Ente ha precisato che *“Per quanto riguarda l’equilibrio economico della società, elemento di criticità sottolineato dalla Corte, si ritiene che la corretta ripartizione del costo della gestione fra servizio civile (con tariffe ARERA) e servizio industriale (con riconoscimento del rimborso dei “costi marginali” da parte di AIT) sia conseguenza dell’attuale assetto gestorio, e che potrà essere fatta una analisi più accurata delle prospettive di equilibrio economico nella fase di verifica della fattibilità dell’inserimento nel sistema regolato del SII. Inoltre, si aggiunge che sarà oggetto di particolare attenzione la presentazione del budget 2024 e del piano industriale 2023-2028, prevista per l’assemblea del 20 Dicembre prossimo”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

Tanto premesso, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sull'importanza di monitorare l'andamento economico della società e di adottare ogni azione a tutela delle risorse pubbliche. La situazione economica finanziaria in cui versa la società dovrebbe altresì essere tenuta in debita considerazione per le future scelte di mantenimento o dismissione della partecipazione.

### **5.9. 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, lett. a) del TUSP.

**5.9.1.** Nell'ambito del piano di revisione periodica, il Comune di Prato non riconduce Interporto della Toscana Centrale S.p.A. alla categoria delle società soggette a controllo.

Al riguardo, appare utile rammentare che questa Sezione, deliberazione n. 13/2022/VSG, aveva svolto alcune osservazioni sulla potenziale natura di "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP di Interporto della Toscana Centrale S.p.A. Più in dettaglio, con la citata pronuncia questa Corte: i) prendeva atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di Interporto della Toscana Centrale S.p.A.; ii) richiamava l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenziassero l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo. Inoltre, veniva precisato che, in assenza di forme di concertazione del controllo pubblico, il Comune di Prato avrebbe dovuto esternare in modo analitico, nella successiva 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.

Sul punto, nella relazione tecnica, allegata alla deliberazione consiliare n. 78/2022, il Comune di Prato ha dapprima precisato che *"Nell'art. 1 dello statuto è stabilito che la partecipazione degli enti pubblici non può essere inferiore al 51%. Attualmente i soci pubblici detengono il 76% del capitale sociale. Sono in corso trattative fra i soci, tramite gli assessori competenti, per la definizione di un patto pubblico che specifichi la governance e le regole di controllo, e l'impatto che comporta, inter alia, della qualificazione della società come controllata sulle partecipate indirette"*.

Successivamente, l'Ente ha riferito che *“In relazione alla migliore tutela dei comuni interessi pubblici, l'Amministrazione Comunale ha accolto l'invito da parte della Regione per la **stipula di patti parasociali** finalizzati alla realizzazione di un presupposto giuridicamente rilevante per la qualificazione di Interporto Spa come società controllata, ritenendo di proseguire e concludere entro il 2023 il percorso già avviato, come recentemente comunicato alla Regione (PG 254232 del 22-11-2022), sulla base delle seguenti presupposti: L'accordo per il controllo deve definire la governance in modo equilibrato ed equo, e le procedure per la definizione degli organi di amministrazione non devono appesantire il momento del passaggio fra mandati successivi; L'accordo pattizio deve contenere elementi condivisi di natura strategica sul futuro della società e sulle sue prospettive di sviluppo. La società Interporto sta recentemente sviluppando e implementando programmi di attività legati ai temi delle Comunità energetiche e fornisce un importante supporto alle strategie di mobilità sostenibile in cui è impegnata l'amministrazione comunale. Tali obiettivi e linee strategiche, in sede di assegnazione degli indirizzi da parte dei soci, dovranno essere condivise e sostenute da tutta la parte pubblica. Deve essere valutato, in sede di istruttoria, l'impatto del passaggio da società a maggioranza pubblica a società a controllo pubblico, con le conseguenze sulla operatività e sulla ricognizione delle partecipazioni indirette ex art. 20 del TUSP, dando al contempo proposte o soluzioni che mettano in grado la società di ottemperare agli obblighi derivanti dal differente regime di controllo deciso dai soci”*.

**5.9.2.** In sede di controdeduzioni finali, l'Amministrazione comunale ha altresì rappresentato che *“A seguito della Deliberazione 13/2022/VSG del 10 Febbraio 2022 questa amministrazione ha avviato un confronto con i soci di Interporto Spa per la definizione di patti parasociali, considerati uno degli strumenti più funzionali al presidio delle società con maggioranza pubblica ma senza un singolo socio capace di esercitare il controllo solitario. A tale proposito è stato creato un gruppo di lavoro, che ha verificato l'impatto della qualificazione di interporto Spa quale società controllata, in particolare con riferimento a Magazzini Generali, e alla eventuale necessità di adozione di azioni di razionalizzazione sulla partecipata indiretta. È stato predisposto un documento definitivo, concordato dal punto di vista tecnico, che ad oggi è all'esame degli organi politici. La documentazione è stata condivisa formalmente fra i soci pubblici. Dall'interlocuzione con la società, è emersa la necessità di approvare un nuovo piano industriale, ritenuto presupposto necessario prima di vincolare la parte pubblica con un patto di controllo, in particolare per una migliore valutazione dell'eventuale necessità di ricapitalizzazione. Il piano industriale verrà presentato dal consiglio di amministrazione nella prossima assemblea, già convocata per il giorno 13-12 2023. (omissis) si intende proseguire con l'interlocuzione con i soci pubblici dopo la presentazione del piano industriale di interporto Spa, prevista per il 13 Dicembre”* (così, nota prot. n. 10220/2023).

**5.9.3.** Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio prende atto delle precisazioni rese, richiamando l'attenzione sull'importanza di proseguire nell'attuazione dell'iter procedurale rappresentato.

**5.9.4.** Per quanto concerne le valutazioni effettuate dall'Ente ex art. 20, comma 2, del TUSP non sono

state riscontrate criticità.

#### **5.10. 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, lett. a) del TUSP.

**5.10.1.** Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, il Comune di Prato non riconduce PIN soc. cons. A.R.L. alla categoria delle società soggette a controllo.

Al riguardo, appare utile rammentare che questa Sezione, deliberazione n. 13/2022/VSG, aveva svolto alcune osservazioni sulla potenziale natura di "società a controllo pubblico" ex art. 2, lett. b) ed m), del TUSP di PIN soc. cons. A.R.L. Più in dettaglio, con la citata pronuncia questa Corte: i) prendeva atto dell'assenza di meccanismi di coordinamento delle scelte societarie dei soci pubblici di PIN soc. cons. A.R.L.; ii) richiamava l'attenzione sull'opportunità di adottare forme di stabilizzazione che evidenziassero l'esercizio del "controllo pubblico", come richiesto dalla deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Inoltre, veniva precisato che, in assenza di forme di concertazione del controllo pubblico, il Comune di Prato avrebbe dovuto esternare in modo analitico, nella successiva 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.

Nella relazione tecnica, allegata alla deliberazione consiliare n. 78/2022, il Comune di Prato ha precisato che *"Dal quadro delineato, sulla base di quanto sopra ricordato e considerato, emerge come la presenza universitaria a Prato e la presenza delle competenze altamente qualificate del Polo universitario pratese (PIN) assuma una rilevanza che va ben oltre i programmi e gli obiettivi di uno specifico governo cittadino, configurandosi bensì come interesse primario per l'intera collettività locale (nello stretto intreccio del tessuto di cittadini, imprese, istituzioni, ecc. da cui essa prende forma) su una prospettiva di lungo periodo. (omissis) A maggiore presidio degli interessi pubblici tutelati con la presenza del Comune di Prato nella compagine sociale, sono in corso contatti ufficiali (contatti, incontri e documentazione in lavorazione) con l'Università di Firenze per la realizzazione di un accordo condiviso di natura pattizia che consenta di orientare e controllare la società in modo maggiormente formale rispetto agli obiettivi e agli interessi di natura pubblica sopra evidenziati, favorendo la funzione di supporto allo sviluppo dell'economia del territorio di primario*

*interesse dei Soci e degli interlocutori di natura privatistica (organizzazioni datoriali, imprese, fondazioni, terzo settore).*

*In sede di controdeduzioni finali, l'Ente ha altresì rappresentato che "a seguito della Deliberazione 13/2022/VSG del 10 Febbraio 2022 questa amministrazione ha avviato un confronto con l'Università di Firenze per la definizione di un diverso assetto di PIN Scarl. Nell'assemblea del 30 novembre 2023 è stata presentata ai soci l'ipotesi di trasformazione della società in fondazione. La trasformazione da società consortile a fondazione potrebbe rappresentare la possibilità di valorizzare alcuni tratti peculiari e innovativi propri dell'istituto della fondazione, investendo al meglio sul profilo della flessibilità dello strumento giuridico, che si presta in modo più coerente allo svolgimento di attività non lucrative. Anche se il fine non lucrativo è perseguibile anche tramite la società consortile, è ragionevole che possa essere perseguito con maggiore coerenza tramite una fondazione di partecipazione, valorizzando al meglio la mission istituzionale del PIN, che è quella di garantire il necessario sostegno alle attività didattiche del territorio. In particolare, per quanto riguarda PIN, i vantaggi deriverebbero dalla maggior possibilità di concretizzare forme di partenariato, in cui convogliare le competenze del pubblico e del privato, mantenendo il requisito dell'autonomia patrimoniale" (così, nota prot. n. 10220/2023).*

Il Comune ha tuttavia sottolineato che la proposta di trasformazione della società in Fondazione debba essere ulteriormente approfondita per quanto riguarda la sostenibilità economica e finanziaria del progetto, ravvisando l'opportunità che venga redatta la documentazione necessaria a supporto dell'operazione (ad esempio, conto economico previsionale almeno quinquennale, uno stato patrimoniale prospettico per verificare la solidità nel quinquennio del fondo di dotazione, e un prospetto finanziario previsionale per verificare la solvibilità e la capacità di fare fronte ai propri impegni).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio prende atto delle iniziative intraprese, richiamando l'attenzione sulla circostanza che l'operazione prospettata sia preceduta da una compiuta analisi sulla fattibilità economica della stessa.

**5.10.2.** Per quanto concerne le valutazioni effettuate dall'Ente ex art. 20, comma 2, del TUSP, non sono state riscontrate criticità.

#### **5.11. 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'85,31 per cento del capitale sociale.

Sul punto, l'Ente rappresenta che nel 2021 la compagine sociale si è allargata, tramite aumento di capitale, comprendendo adesso anche i comuni di Cantagallo, Montale e Poggio a Caiano; pertanto, la percentuale di partecipazione del Comune di Prato, nel corso del 2021, è passata dall'88,18 per cento all'85,31 per cento (cfr. schede MEF).

**5.11.1.** 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.

SO.RI S.p.A. 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 13/7/2017 e successivamente con delibera del 2/8/2019.

Nell'ambito del piano di razionalizzazione periodica, il Comune di Prato riconduce Società Risorse S.p.A. alla categoria delle "società in house". 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.

**5.11.2.** Con riguardo alle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP non sono state riscontrate criticità.

## **5.12. PUBLIACQUA S.p.A.**

PUBLIACQUA S.p.A. è una società a prevalente partecipazione pubblica, avente ad 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 ed è affidataria, dall'1 gennaio 2002, della gestione del servizio idrico integrato dall'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Medio Valdarno. La concessione termina il 31/12/2024.

**5.12.1.** Fino al giugno 2021, il Comune di Prato aveva una partecipazione diretta nella società; a seguito dell'operazione di aggregazione che ha portato alla costituzione della holding Acqua Toscana S.p.a. (v. *supra* par. 5), il Comune detiene una partecipazione indiretta pari allo 0,06 per cento del capitale di rischio. L'ente riconduce la partecipazione all'art. 4, comma 2, *lett. a)* "produzione di un servizio di interesse generale".

**5.12.2.** Con riguardo alle condizioni ex art. 20, comma 2, TUSP non sono state riscontrate criticità.

## **6. Stato di attuazione dei precedenti piani di revisione, approvati con deliberazioni del Consiglio comunale n. 74/2020 e n. 62/2021, ex art. 20 TUSP.**

### **6.1. Fidi Toscana S.p.A.**

La dismissione della partecipazione detenuta in Fidi Toscana S.p.A., pari allo 0,063 per cento del capitale sociale, 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 26/3/2015 e confermato nel piano di razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP (deliberazione del Consiglio comunale n. 88/2017) e, successivamente, nei successivi piani di revisione ordinaria ex art. 20 TUSP (deliberazioni del Consiglio comunale n. 91/2018, n. 83/2019, n. 74/2020, n. 62/2021). Nella relazione sullo stato di attuazione del piano, allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2021, il Comune 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.

### **6.2. CREAM - Centro Ricerche ed Alta Formazione s.r.l.**

Nella relazione sullo stato di attuazione, allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2021, il Comune di Prato riferisce che la società è stata sottoposta a procedura fallimentare, statuita con sentenza del Tribunale di Prato depositata in data 22/2/2017. Nella medesima relazione, l'Ente 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*. La società ha quindi deliberato l'apertura della liquidazione volontaria e la nomina del Liquidatore per giungere quanto prima alla cancellazione della stessa, con verbale di assemblea straordinaria del 18 febbraio 2020 avendo accertato l'esistenza di una causa di scioglimento, in quanto il capitale sociale era stato completamente azzerato con la procedura fallimentare, e non avendo i soci intenzione di volerlo ricostituire con nuovi versamenti per proseguire l'attività. Successivamente, in data 24 novembre 2020 si è tenuta l'assemblea di chiusura della liquidazione, con conseguente quietanza liberatoria al liquidatore per il deposito finale del bilancio di liquidazione al 24.11.2020 e cancellazione della società dal Registro delle Imprese.

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.

### **6.3. 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.

Nell'ambito delle valutazioni annuali sull'analisi dell'assetto degli organismi partecipati detenuti al 31/12/2019, 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; 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. Nel piano adottato con deliberazione n. 62/2021 veniva confermata la misura di razionalizzazione mediante trasformazione, risultando peraltro non più rispettato neppure il parametro di cui all'art. 20 c. 2 lett. b) del TUSP (i.e. il numero di dipendenti che non deve essere inferiore a quello degli amministratori).

Viene dato conto che la società ha proceduto alla verifica di fattibilità giuridica, della predisposizione di una perizia di stima dell'immobile di proprietà della società e della predisposizione di una bozza di statuto della nuova fondazione.

Il Collegio prende atto dello stato di avanzamento rappresentato.

#### **6.4. Consiag S.p.a. e Acqua Toscana S.p.A.**

CONSIAG S.p.A. era una società a capitale interamente pubblico, partecipata direttamente dal Comune di Prato, che deteneva il 36,60 per cento del capitale sociale. Acqua Toscana S.p.A. era una  *Holding* costituita dai soci pubblici di Publiacqua S.p.A., mediante conferimento delle partecipazioni detenute in quest'ultima. Come già rappresentato (v. *supra* par. 5), tali società sono state interessate dall'operazione di fusione per incorporazione in Alia S.p.A. In data 1 febbraio 2023 CONSIAG S.p.A. e Acqua Toscana S.p.A. sono state cancellate dal registro delle imprese.

#### **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 dei provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Prato al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021, di cui alle deliberazioni del Consiglio comunale n. 62/2021 e n. 78/2022;
- 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 in Firenze, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2023.

Il Relatore  
Anna Peta  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2023.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto  
Cristina Baldini  
(firmato digitalmente)