



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

## REFERTO ANNUALE CONCERNENTE I CONTROLLI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ANNO 2022

Deliberazione n. 7/2024/REF

*Adunanza del 19 gennaio 2024*



r\_emiro.Giunta - Prot. 02/02/2024.0106344.E Copia conforme dell'originale sottoscritto digitalmente da Cdc - Registro Informativo, IOVINELLI R  
OBERTO, POZZATO MARCOVALERIO, CARLO ANTONINO





# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

## REFERTO ANNUALE CONCERNENTE I CONTROLLI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ANNO 2022

Deliberazione n. 7/2024/REF

*Adunanza del 19 gennaio 2024*

**Magistrato relatore:**

Ref. Antonino CARLO

**Ha collaborato alla redazione:**

Dott.ssa Manuela GALASSI

**Attività di supporto grafico:**

Dott.ssa Manuela GALASSI



## INDICE

<b>DELIBERAZIONE</b>	<b>1</b>
<b>PREMESSA</b> .....	<b>5</b>
<b>PARTE PRIMA - QUESTIONI DI RILIEVO</b> .....	<b>6</b>
1.1 Il tema della qualificazione della società a controllo pubblico. ....	6
1.2 Vincolo di scopo e di attività.....	11
1.3 Compensi agli amministratori .....	12
1.3.1 Compensi e costi di funzionamento .....	17
1.4 Paralisi assembleare.....	19
1.5 Società di diritto singolare.....	22
<b>PARTE SECONDA - ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2022</b> .....	<b>25</b>
2.1 Deliberazione n. 7/2022/VSGO .....	26
2.2 Deliberazione n. 10/2022/VSGO .....	26
2.3 Deliberazione n. 20/2022/VSGO .....	28
2.4 Deliberazione n. 21/2022/VSGO .....	30
2.5 Deliberazione n. 22/2022/VSGO .....	31
2.6 Deliberazione n. 23/2022/VSGO .....	34
2.7 Deliberazione n. 165/2022/VSGO .....	34
2.8 Pubblicazione degli atti.....	35
<b>PARTE TERZA - LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA</b> .....	<b>36</b>
3.1 Gli interventi di razionalizzazione.....	36
3.2 Procedure di liquidazione e dismissione delle partecipazioni societarie.....	38
3.3 Le procedure di integrazione societaria .....	41
3.4 Le attività di vigilanza delle società in house .....	42
3.5 Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati.....	42
3.6 Obiettivo fissato concernente l'approvazione del Bilancio di esercizio .....	43
3.7 I risultati d'esercizio 2021 .....	44



## DELIBERAZIONE



**Deliberazione n. 7/2024/REF**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

**Adunanza del 19 gennaio 2024**

**Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in  
Regione Emilia-Romagna**

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il R. D. 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D. L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, così come novellato dall'art. 11, c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118;

VISTA la propria deliberazione n. 195/2022/INPR del 16 dicembre 2022, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023, nonché la successiva deliberazione n. 94/2023/INPR avente ad oggetto "Modifica della programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023";

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3/2024 del 17 gennaio 2024 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Ref. dott. Antonino Carlo;

### **DELIBERA**

di approvare l'unita relazione che raccoglie le pronunce della Sezione depositate nell'anno 2022 in tema di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 del TUSP.

### **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna, al Presidente regionale dell'ANCI, al Presidente regionale dell'UPI, ai Sindaci e ai Presidenti dei consigli comunali dell'Emilia-Romagna, ai Presidenti delle province, ai Consigli provinciali, al Sindaco metropolitano, al Consiglio metropolitano e alla Conferenza metropolitana di Bologna.

La deliberazione sarà, altresì, trasmessa al Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e al Presidente della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna.

Copia della presente deliberazione sarà inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Ragioneria generale dello Stato, al Presidente della Corte dei conti, ai Presidenti delle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai Presidenti delle Sezioni autonomie, al Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione e al Presidente del Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti nonché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali di cui all'art. 154 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.



Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 19 gennaio 2024

Il Presidente  
Marcovalerio Pozzato  
*(firmato digitalmente)*

Il Relatore  
Antonino Carlo  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 1 febbraio 2024

Il Funzionario preposto  
Roberto Iovinelli  
*(firmato digitalmente)*



r\_emiro.Giunta - Prot. 02/02/2024.0106344.E Copia conforme dell'originale sottoscritto digitalmente da Cdc - Registro Informativo, IOVINELLI R  
OBERTO, POZZATO MARCOVALERIO, CARLO ANTONINO

## RELAZIONE

## PREMESSA

Il presente referto concerne l'attività condotta dalla Sezione regionale di controllo con riferimento ai Piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati dalle amministrazioni pubbliche, *ex art. 20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP)*.

Nella logica espositiva di un referto con finalità riepilogative, il presente contributo intende porre l'attenzione sulle tematiche di rilievo emerse nel corso delle attività di controllo della Sezione che, peraltro, coincidono con quelle di maggiore attualità nel dibattito giurisprudenziale e sulle quali la Sezione ha indicato la propria linea interpretativa nel contesto delle singole decisioni assunte.

Il documento si suddivide in tre parti.

Nella prima parte vengono rappresentate alcune problematiche in tema di società pubbliche evidenziando le decisioni adottate sulle questioni.

Nella seconda parte vengono illustrate le singole deliberazioni emesse dalla Sezione nel corso dell'anno 2022 indicando, per ciascuna pronuncia, le criticità rilevate dal Collegio.

Alla struttura del documento così rappresentata, si aggiunge una terza parte, nella quale trovano compendiate le risultanze del controllo esercitato dalla Sezione sulle Partecipazioni regionali in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2021, così come rappresentate nel capitolo della Relazione che accompagna lo stesso giudizio.



## PARTE PRIMA – QUESTIONI DI RILIEVO

### 1.1 *Il tema della qualificazione della società a controllo pubblico.*

Il D. Lgs. n. 175/2016 introduce, come noto, significative deroghe al “diritto comune delle società” finalizzate all’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche tenuto conto dei principi di fondo cui si ispira la disciplina in argomento, vale a dire – sinteticamente - la razionalizzazione (la riduzione) della spesa pubblica e la tutela e la promozione della concorrenza e del mercato.

Ora, uno dei temi più controversi e che ha dato adito ad un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, dibattito al quale ha partecipato anche questa Sezione e che non pare del tutto sopito nonostante un arresto fondamentale reso nel 2023 dal Consiglio di Stato, è quello relativo alla definizione della società a controllo pubblico, qualificazione che comporta l’applicazione di specifiche previsioni normative (cfr. gli artt. 6, 11, 14, 19, 22 e 25 del Testo unico in argomento).

È importante in questa sede “di riepilogo”, quindi, ripercorrere, sia pur sinteticamente, il quadro normativo che il TUSP ci offre al fine di individuare gli elementi in base ai quali una società “pubblica” possa essere, appunto, definita “a controllo pubblico”.

E ciò avviene quando una o più amministrazioni pubbliche esercitano “poteri di controllo”, ai sensi della lett. b) del c. 1 dell’art. 2 del TUSP ovvero quando ricorre la situazione descritta dall’art. 2359 c.c., ovvero qualora “*in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*”.

Per maggiore chiarezza espositiva, si rammenta che l’art. 2359 descrive diverse tipologie di controllo: di diritto, di fatto ed esterno.

Più nel dettaglio, si definisce controllo di diritto la situazione nella quale in una società “*un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*”; per controllo di fatto si intende la situazione nella quale in un organismo societario “*un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria*”;



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

infine, per controllo esterno si definisce la situazione nella quale *“le società [...] sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa”*.

Già nel 2018 la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. l'art. 15 del TUSP) con un apposito atto, aveva espresso il proprio orientamento interpretando la disposizione l'art. 2 del TUSP coerentemente con i principi sottesi all'intervento legislativo sostenendo *“ [...] in coerenza con la ratio della riforma volta all'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche e al contenimento della spesa, (che il) [...] controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulla società appaiono riconducibili non soltanto le fattispecie recate dall'art. 2, comma 1, lett. b)2, del TUSP, ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'articolo 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato. In altri termini, sia l'interpretazione letterale sia la ratio sottesa alla riforma nonché una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni citate, inducono a ritenere che la “Pubblica Amministrazione”, quale ente che esercita il controllo, sia stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, comma 1, numeri 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente [...]”*.

In disparte il citato indirizzo amministrativo, questa Sezione si è ripetutamente occupata della nozione di “controllo pubblico” con decisioni che hanno contribuito a costruire un articolato orientamento giurisprudenziale che - oggi - va ritenuto prevalente.

A partire dal 2020, il Collegio, in occasione del controllo dei Piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie anni 2017 e 2018 del Comune di Forlì, ha rilevato che *“Al riguardo va ricordato l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte con la deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2019, secondo il quale risulta “sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico”, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile”. Pure va rilevato, in conformità alla deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG (Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Relazione 2019) della Sezione delle Autonomie, che “se la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo*

Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*pubblico”. Infatti, la presenza di soli soci pubblici, tutti con interessi tra loro indubitabilmente convergenti [...], pur in assenza di coordinamento istituzionale formalizzato, rende del tutto illogica e immotivata la pretesa di insussistenza del controllo pubblico. Analoghe considerazioni si rinvennero anche nella precedente deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR (Linee guida per il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali per l’esercizio 2018), sez. 6, quesito 6.5, secondo la quale, nel caso di società a totale partecipazione pubblica, il controllo in forma congiunta può desumersi anche sulla base di comportamenti concludenti, “indipendentemente dall’esistenza di norme di legge, statutarie e/o accordi formalizzati”. In senso analogo si veda anche la deliberazione n. 11/SEZAUT/2019/INPR, sez. 3, quesito 3.2 recante le linee guida per le relazioni dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni effettuati nell’anno 2018”. Pertanto, la Sezione ritenne che “sulla base delle considerazioni che precedono [...] la natura omogenea degli enti partecipanti alla società - costituiti da enti locali o da holding controllate da enti locali o, in un caso, da una società comunque pubblica - e, conseguentemente, delle loro esigenze, configuri di per sé l’esistenza dei presupposti dell’assoggettabilità della società, in quanto interamente pubblica, al regime configurato dal Tusp (cfr., per esempio, artt. 6, 11, 19 25). Invero, anche la partecipazione minoritaria di un socio privato non escluderebbe in radice il conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi con quest’ultimo non coincidenti. [...] D’altro canto, la partecipazione totalitaria pubblica è ontologicamente idonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, di realizzare cioè il pieno conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (e cioè la soddisfazione di bisogni della collettività di riferimento che costituisce, in definitiva, la ragione per la quale l’amministrazione pubblica decide di intervenire a modo di imprenditore). La totale partecipazione al capitale si riflette, dunque, sul pieno controllo pubblico sia assembleare che amministrativo della società. Donde la piena assoggettabilità di tale tipologia di società ad assetto societario interamente pubblico alla vigente disciplina di cui al d.lgs. n. 175 del 2016”.*

Successivamente, in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2022, celebrato in udienza pubblica il 14 luglio 2023, la Sezione, nella relazione che accompagna la pronuncia resa (in particolare al capitolo n. 14), ha avuto modo nuovamente di soffermarsi sul tema reso nuovamente di strettissima attualità in ragione dell’arresto del Consiglio di Stato citato prima.

In particolare, il Collegio ha evidenziato come *“In linea generale, secondo il principio della “neutralità delle forme nella soggettività giuridica” la natura pubblica del socio e le finalità pubblicistiche non incidono – almeno in linea di massima – sulla natura del soggetto giuridico la cui disciplina resta attratta nell’ambito delle regole proprie del diritto comune. Se si fa riferimento, nello specifico, al modello societario, dove il quadro normativo è dominato dal D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, si delinea un sistema di regole basato sul principio dell’assoggettamento alle norme generali del Codice civile delle società partecipate da enti pubblici salve le specifiche disposizioni previste dal medesimo testo unico. Tuttavia, ciò non significa e non può costituzionalmente significare che vi siano spazi franchi, intangibili alla valutazione dell’uso delle risorse pubbliche nella prospettiva che - anche nel campo delle partecipazioni pubbliche – l’oggetto della tutela rimane sempre (direttamente o indirettamente), l’equilibrio economico finanziario dell’ente ed il rispetto delle norme di finanza pubblica il cui giudice naturale preconstituito per legge è la Corte dei conti. Ed in effetti, l’utilizzo di risorse pubbliche anche attraverso l’adozione di modelli privatistici impone pur sempre l’adozione di particolari cautele in ragione del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico nell’esclusivo vantaggio della comunità amministrata. Tale prospettiva è rilevante specie se si ha riguardo ai differenti orientamenti giurisprudenziali (e che hanno visto protagonista anche questa Sezione) che si sono registrati in tema di “controllo pubblico”, espressione che, in questa sede, va, per il momento, intesa in senso generale. La giurisprudenza si è polarizzata su due posizioni. Molto sinteticamente, la prima che potremmo, per semplicità espositiva, chiamare formale e che sostanzialmente punta sull’esistenza di un atto esteriore che renda “visibile” il controllo; sostiene che “nelle società partecipate da più amministrazioni pubbliche il controllo pubblico non sussiste in forza della mera sommatoria dei voti spettanti alle amministrazioni socie; dette società sono a controllo pubblico solo allorquando le amministrazioni socie ne condividano il dominio, perché sono vincolate – in forza di previsioni di legge, statuto o patto parasociale – ad esprimersi all’unanimità, anche attraverso gli amministratori da loro nominati, per l’assunzione delle ‘decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale” (v. TAR Emilia – Romagna, sent. n. 78 del 14 febbraio 2023 che richiama a sostegno della propria tesi convergente giurisprudenza amministrativa, ma si veda anche Corte dei conti, SS. RR. in spec. comp., sentt. nn. 16/2019; 17/2019; 25/2019; 1/2020). La seconda posizione opta per una accezione sostanzialistica nel convincimento dell’assoluta ragionevolezza e logicità di una operatività del controllo pubblico “di fatto” che si realizza solo con il mero riscontro nella compagine societaria di un assetto patrimoniale totalmente o quasi integralmente in mano agli enti pubblici. E ciò anche in assenza di meccanismi formali di coordinamento delle azioni gestorie e strategiche (Corte dei conti*



Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*Sezione autonomie del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG; Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna n. 19/2023/VSGO del 30/01/2023, del. n. 10/2022/VSGO, del. n. 63/2020/PARI e n. 113/2021/PARI che richiama la delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo nella quale si ritiene "sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico [...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile). Sulla questione è nuovamente intervenuto il Consiglio di Stato con un arresto particolarmente significativo (sent. 3880/2023) che, aderendo alla tesi "sostanzialistica" proposta anche da questa Sezione, ha sostenuto come il controllo (pubblico) non deve necessariamente fondarsi su atti formali in quanto non è imposto da alcuna disposizione del TUSP. Peraltro, sostiene il massimo organo della giustizia amministrativa, un patto parasociale potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta (cfr. art. 2341 c.c.); ciò in omaggio al principio generale della libertà delle forme. Aggiunge, infine, che, "[...]. sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c [...]"*.

*A conferma di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha affermato che "[...] in caso di società le cui partecipazioni [siano] possedute tra plurimi soci enti pubblici, un simile controllo per essere qualificabile come congiunto debba fondarsi e tradursi per forza in atti formali appare più che dubbio. Nessuna disposizione del TUSP lo prevede (come non lo prevede neppure l'art. 2341-bis c.c. sui patti parasociali, che possono essere stipulati "in qualunque forma") e in assenza di una previsione ad hoc dovrebbe valere semmai il principio della libertà delle forme. A questo si aggiunga come, per più versi, sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (il che ricorrerebbe ampiamente nel caso qui in esame). [...] Ancora, si possono richiamare, se non proprio come fonti almeno come (forti) argomenti a sostegno, orientamenti espressi dal Dipartimento del Tesoro del MEF, come quello citato anche dall'Autorità (della Direzione istituita ai sensi dell'art. 15 del TUSP) del 15.2.2018 secondo il quale al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulle società appaiono riconducibili non soltanto le quattro fattispecie previste dall'art. 2, 1° comma, lett. b), del TUSP, "ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'art. 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali*



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato", in quanto - si aggiunge - "la Pubblica Amministrazione", quale ente che esercita il controllo, [è] stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, 1° comma, n. 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente". Di "comportamenti paralleli", quale modalità alternativa a quella dell'accordo attraverso cui è possibile realizzare (e dimostrare) il controllo congiunto da parte di una pluralità di pubbliche amministrazioni tutte titolari di una parte del capitale sociale, si è detto anche in un parere del Consiglio di Stato del 4.6.2014, n. 1801 (Sez. I, adunanza del 16.4.2014). [...]"*.

## **1.2 Vincolo di scopo e di attività**

L'art. 4, 1 c. del TUSP rubricato *"Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche"* al c. 1 introduce il c.d. "vincolo di scopo". Precisamente la disposizione in parola dispone che *"Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*.

Pertanto, le amministrazioni pubbliche, definite al c. 1 lett. a) dell'art. 2 del medesimo decreto, quali soggetti giuridici *"[...] di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*, possono acquisire partecipazioni o costituire organismi societari solamente se tale decisione è coerente con il fine istituzionale dell'ente.

E tuttavia, il vincolo finalistico (i. e. di scopo) non è l'unico criterio che l'amministrazione deve rispettare.

L'art. 4, al c. 2, del TUSP dispone che *"Nei limiti di cui al comma 1 [vincolo di scopo], le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: [...]"*. È il c.d. vincolo di attività.



Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

Quindi, vincolo di scopo e vincolo di attività costituiscono i parametri legali che questa Corte deve accertare e la cui ricorrenza (positiva) conduce alla decisione di legittimità della partecipazione.

Proprio sotto questo profilo, nel contesto del controllo sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020) del Comune di Faenza, la Sezione ha rilevato la violazione dell'art. 4 in parola.

Nella deliberazione n. 9/2021/VSGO, nella parte in “fatto e diritto”, al punto 4.18.1, la Sezione ha rilevato che *“Ravenna entrate s.p.a. controllata da Ravenna holding con una quota del 100, dal 2017 opera secondo il modello in house providing e ha per oggetto sociale l'esercizio delle attività di gestione e riscossione dei tributi e di altre entrate comunali. Il Comune di Faenza prevede il mantenimento della propria partecipazione indiretta (5,17 per cento), qualificando l'attività svolta dalla società come strettamente necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali oltre che produttiva di un servizio di interesse generale con un'analisi sostanzialmente sovrapponibile a quella svolta dal Comune di Ravenna nei propri provvedimenti. In proposito si [è osservato] che, dalla documentazione trasmessa e dalle informazioni disponibili sul sito istituzionale, risulta in essere un solo contratto di servizio stipulato da Ravenna entrate s.p.a. con il Comune di Ravenna per il periodo 01/01/2019 – 31/12/2027, avente ad oggetto l'affidamento della gestione delle entrate comunali. Il Comune di Faenza invece, ha conferito all'Unione della Romagna Faentina la gestione delle entrate tributarie a far data dal 1° gennaio 2017 e ha aggiudicato a Sorit Società e Servizi Riscossioni Italia spa, con procedura ad evidenza pubblica, il servizio di riscossione coattiva. La Sezione [ha rilevato] pertanto che, in relazione al Comune di Faenza, diversamente da quanto dichiarato dall'Ente nei provvedimenti di ricognizione ordinaria, la partecipata non soddisfa il vincolo di scopo di cui all'art.4 comma 1, del tusp”*.

### **1.3 Compensi agli amministratori**

Il tema del compenso all'organo di amministrazione, sia esso monocratico che collegiale, è disciplinato dall'art. 11 c. 6 del TUSP che testualmente dispone *“Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di*

Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta”.*

Il successivo c. 7 del medesimo articolo prevede che *“Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all' articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166”.*

L'art. 4, c. 4, secondo periodo, del decreto-legge suddetto prescrive che *“il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013”.*

Anche in questo caso, la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del TUSP, con proprio provvedimento del 10 giugno 2019 ha espresso l'orientamento che di seguito si riporta.



*“[...] in attesa del perfezionamento dell’iter di adozione del decreto di cui al richiamato articolo 11, comma 6, del TUSP, la Struttura ha analizzato le delibere assembleari finora ricevute, ponendo particolare attenzione, tra l’altro, all’ammontare dei compensi [...]. Ad esito delle istruttorie condotte, essa ha richiesto ad alcune società di fornire “ogni documentazione reputata utile a verificare il rispetto dei limiti individuati dal citato art. 11, comma 7, del TUSP”. Prendendo spunto dal tenore delle risposte giunte, si evidenziano di seguito le principali criticità riscontrate dalle società in applicazione del menzionato art. 4, comma 4, e, con riferimento a queste, si forniscono alcuni chiarimenti ed indicazioni.*

- ***Perimetro soggettivo di applicazione del tetto massimo ai compensi dell’organo amministrativo***

*Per l’individuazione del compenso annuo massimo che può essere deliberato in favore dell’organo amministrativo delle società a controllo pubblico, il TUSP, rimandando all’art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, sembrerebbe far riferimento esclusivamente al limite ivi indicato e non anche al relativo perimetro soggettivo di applicazione, stante l’espressa abrogazione ad opera del medesimo Testo unico (art. 28, comma 1, lettera o)), del primo periodo del citato comma dell’art. 4 del D.L. n. 95/2012 ove tale perimetro era indicato. Pertanto, la soglia sopra menzionata si applicherebbe agli organi amministrativi di tutte le società a controllo pubblico, come definite dall’art. 2, comma 1, lett. m), del TUSP, e non soltanto alle “società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell’intero fatturato” (art. 4, comma 4, primo periodo, del medesimo decreto legge). Tale avviso trova ulteriore riscontro nella Relazione illustrativa al D.Lgs. n. 100/2017, contenente “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in cui si precisa che “i limiti e i criteri applicabili ai compensi degli organi amministrativi e di controllo delle società, già previsti dalla normativa vigente e confermati dalla costante giurisprudenza in materia, restano in vigore e si applicano a tutte le società a controllo pubblico”. La tassatività del vincolo indicato dall’art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012, è peraltro ribadita da diverse deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (tra le altre, deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata, n. 10/2018/PAR, del 29 marzo 2018).*



- **Elementi costitutivi del compenso dell'organo amministrativo**

[...] fermo restando che il compenso massimo non può, in ogni caso, superare il limite di “euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico” (art. 11, comma 6, del TUSP), ai fini della definizione dei compensi dell'organo amministrativo ai sensi del menzionato articolo 11, comma 7, del TUSP, rilevano, in via generale, le seguenti componenti: - i compensi, ivi compresa la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; - gli eventuali emolumenti variabili, quali, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, i gettoni di presenza ovvero gli emolumenti legati alla performance aziendale, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario; - gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono - anche in ragione della continuità dell'erogazione - carattere retributivo, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario. Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi”.

Ora, in occasione del controllo sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020) del Comune di Ravenna (deliberazione n. 131/2021/VSGO, Punto in parte “fatto e diritto” “5.7.5), la Sezione ha evidenziato “Le questioni che emergono dall'istruttoria svolta e dalla risposta fornita dal Comune di Faenza a titolo di socio di Ravenna holding sono le seguenti: a) se la limitazione dei compensi agli amministratori riguardi tutte le società partecipate oppure possa ritenersi l'esclusione dalla predetta limitazione dei compensi agli amministratori della società mista, nella peculiare forma derivante da una procedura ad evidenza pubblica denominata “a doppio oggetto” (nella specie si veda il caso della società Azimut)<sup>18</sup> [1]; b) l'ambito di applicazione della riduzione degli emolumenti, salvo il limite massimo dei 240.000,00 euro previsti dalla legge; e cioè se esso ricomprenda i soli emolumenti fissi o anche quelli variabili; c) se la suddetta disciplina debba essere esplicitamente introdotta dalla legge oppure se il Ministero dell'Economia e delle Finanze sia legittimato in sede di

---

<sup>1</sup> Nota 18 “La società è esaminata al successivo punto 7”.

Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

atto di orientamento ex art. 15 del Tusp, a individuare le componenti di reddito da assoggettare al predetto limite percentuale; d) se detto limite percentuale per il calcolo della spesa per emolumenti spettanti agli amministratori, laddove sussista il Bilancio consolidato, possa essere valutato per singola società oppure in relazione al perimetro degli enti consolidati. **5.7.6** La Sezione, con riferimento alle quattro sopra delineate questioni, ritiene quanto segue: a) che il meccanismo di limitazione degli emolumenti debba estendersi a tutte le tipologie di società a controllo pubblico o comunque controllate (e dunque anche alla società Azimut spa), in base al combinato disposto delle lett. b ed m dell'art. 2 comma 1 del Tusp; b) che la percentuale dell'80 per cento sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili, in quanto depongono per questa interpretazione estensiva tre indici normativi: b1) la locuzione di cui all'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012 laddove fa riferimento al "costo complessivamente sostenuto nel 2013" e dunque ad una espressione comprensiva di tutti i costi sostenuti per questa voce di spesa<sup>19</sup>[2]; b.2) che l'art. 11, comma 6, terzo periodo, nella parte in cui individua il limite ai compensi al quale gli organi delle società partecipate sono chiamati a fare riferimento, si riferisce esplicitamente al "trattamento economico annuo onnicomprensivo" (in tal senso, si veda anche., delib. di questa Sezione n. 9/2021/VSGO punto 4.10.5); b.3) che il codice civile, al punto n. 16 dell'art. 2427<sup>20</sup> [3] rubricato "contenuto della nota integrativa", non fa distinzione fra parte fissa e variabile, ma fa riferimento all' "ammontare dei compensi, delle anticipazioni e dei crediti concessi agli [spettanti agli] amministratori ed ai sindaci"; c) che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica (Corte conti, Sez. contr., Basilicata, delib. n. 10/2018; Sez. Contr., Liguria, delib. n. 90/2016; Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, delib. n. 88/2015; Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 119/2015); d) circa la portata "precettiva" dell'atto di orientamento del 10 giugno 2019, come chiarito dalla struttura stessa nel suo orientamento n.2/2018, «la Struttura può fornire, tra l'altro, orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del Tusp,

<sup>2</sup> **Nota 19** "Art. 4, comma 4, del d.l. n. 95/2012 "il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".

<sup>3</sup> **Nota 20** "Art. 2427 del codice civile "La nota integrativa deve indicare, oltre a quanto stabilito da altre disposizioni [...] 16) l'ammontare dei compensi, delle anticipazioni e dei crediti concessi agli [spettanti agli] amministratori ed ai sindaci, cumulativamente per ciascuna categoria, precisando il tasso d'interesse, le principali condizioni e gli importi eventualmente rimborsati, cancellati o oggetto di rinuncia, nonché gli impegni assunti per loro conto per effetto di garanzie di qualsiasi tipo prestate, precisando il totale per ciascuna categoria".

Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*fornendo, ove richiesto, chiarimenti sulla corretta interpretazione delle disposizioni contenute nel Tusp e indicando soluzioni su eventuali apparenti antinomie tra le stesse” [cfr. deliberazione Corte dei conti n.29/SEZAUT/2019/FRG]. La disciplina, pertanto, posta dall’atto di orientamento sembra assumere valenza meramente ricognitiva, di dettaglio del dettato normativo sotteso alla predetta limitazione dell’80 per cento che, nella sua formulazione, come in precedenza si è visto, assume una latitudine omnicomprendiva degli emolumenti percepiti dagli amministratori assumendo così la valenza di principio di coordinamento della finanza inteso a ridurre la spesa pubblica corrente. La disposizione “transitoria” posta dal comma 7 dell’art. 11 del Tusp è dunque norma posta nell’ottica di spending review, fino all’emanazione del decreto ministeriale, deputato tra l’altro a “stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurati ai risultati di bilancio raggiunti dalla società in corso dell’esercizio precedente”; e) quanto infine all’ultima questione, non pare implausibile, nel caso di specie, che la corretta applicazione del predetto limite vada valutata tenendo conto della spesa sostenuta per compensi (complessivamente considerati) corrisposti agli amministratori delle società ricadenti nel perimetro di consolidamento della holding”.*

### **1.3.1 Compensi e costi di funzionamento**

Con deliberazione n. 114/2021/VSGO del 17 febbraio 2022, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2019 (anno 2020) del Comune di Argenta, la Sezione giunge, dopo un argomentato percorso logico ricostruttivo, a ritenere che il mancato rispetto di quanto enunciato dal legislatore all’art. 11 c. 7 del TUSP postula una violazione dell’art. 20 del medesimo Testo Unico e, di conseguenza, ha segnalato alla Procura regionale di questa Corte la situazione accertata per la valutazione circa l’eventuale applicazione della sanzione *ex c. 7* dello stesso art. 20.

Si riproduce di seguito la parte della deliberazione n. 21/2022/VSGO (Parte in “fatto e diritto”, punto 2.3) nella quale viene reso il suddetto percorso:

*[...] Per le società a controllo pubblico, il legislatore del Tusp ha, altresì, statuito che le amministrazioni pubbliche socie fissino “con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, [...]”<sup>13</sup> [4] e, previa “analisi dell’assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o*

<sup>4</sup> Nota 13 “Cfr. art. 19, comma 5, del Tusp”.

*indirette”, predispongano “un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”<sup>14</sup>[5], laddove rilevino le ipotesi tipizzate di cui all’art. 20, comma 2, Tusp<sup>15</sup>[6]. Tra di esse figura la “necessità di contenimento dei costi di funzionamento” (art. 20, comma 2, lett. f), Tusp). 2.4. Al riguardo, va anche precisato che le spese che una società sostiene per i compensi agli amministratori trovano iscrizione nel conto economico fra i “Costi della produzione”, al pari degli altri costi di funzionamento dell’apparato societario. La sussunzione dei costi sostenuti per gli amministratori all’interno delle spese di funzionamento trova conferma nella disposizione di cui al comma 3 dell’art. 11 nella parte in cui, in tema di nomina dell’organo di amministrazione, dispone che l’assemblea della società a controllo pubblico, con apposito atto motivato, deliberi “con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi”. Ciò in quanto, evidenziando come il legislatore sia al comma 2 lett. f) dell’art. 20, in generale per i costi di funzionamento, che al comma 3 dell’art. 11, in tema di compensi agli amministratori, utilizzi in entrambe le disposizioni, l’espressione contenimento (la misura), ipotizzando così l’assimilazione delle fattispecie disciplinate e individuando, conseguentemente, nei primi (costi di funzionamento) il genus e nei secondi (compensi per gli amministratori) la species. Tanto premesso, pur non potendosi rilevare che la materia del compenso degli amministratori esigerebbe l’atteso intervento del legislatore (già auspicata dalla Corte dei conti, Sez. reg. contr. Friuli-Venezia Giulia n. 15/2020), trova perdurante disciplina nelle fonti sopra richiamate”.*

Nella parte del dispositivo “la Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna: - [...] - rileva che i rilievi concernenti il rispetto dei limiti di legge dei compensi agli amministratori relativamente alle società a controllo pubblico, [...] possa configurare la fattispecie di cui all’art. 20, comma 7 [...], stante il rilevato mancato contenimento dei costi di funzionamento delle predette società (si veda il combinato disposto dei commi comma 2, lett. f) e 7 dell’art. 20 d.lgs. n. 175/2016); [...] - dispone che, con riguardo al rispetto dei limiti di legge dei compensi agli amministratori relativamente alle società a controllo pubblico, [...] fattispecie rientrante nell’ambito della disposizione di cui all’art.

<sup>5</sup> **Nota 14** “Cfr. art. 20 del Tusp”.

<sup>6</sup> **Nota 15** “2. I piani di razionalizzazione, corredati di un’apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all’articolo 4; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d’interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all’articolo 4”.



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

20, comma 2, lett. g) [leggasi lett. f)], d.lgs. n. 175 del 2016 (Tusp), la presente deliberazione sia trasmessa, ai sensi dell'art. 133, comma 1, del Codice di giustizia contabile, per l'eventuale applicazione del disposto di cui all'art. 20, comma 7, del Tusp, alla Procura della Corte dei conti per i profili di competenza [...]”.

#### **1.4 Paralisi assembleare**

Altra interessante questione si è rilevata in occasione del controllo sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020) del Comune di Santarcangelo di Romagna, dove, la Sezione, preso atto di un arresto della Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. I, Sent. n. 23950 del 2 ottobre 2018), esprime un giudizio negativo in ragione di una vera e propria “paralisi assembleare”.

In particolare, si riproduce, per la parte di interesse, la pronuncia in questione (delib. n. 48/2021/VSGO).

“[...] il Comune di Santarcangelo di Romagna indica quale tipologia di controllo “nessuno” [in riferimento alla società in disamina]. Nella tavola che segue è rappresentata la suddivisione del capitale sociale fra soci privati e pubblici.



<b>UNI.RIMINI SPA SOCIETA' CONSORTILE PER L'UNIVERSITA' NEL RIMINESE</b>		
<b>P.IVA: 02199190402</b>		
	<b>NOMINALI EURO</b>	<b>PERCENTUALE</b>
<b>CAPITALE SOCIALE</b>	<b>800.700,00</b>	<b>100,00</b>
<b>SOCI PUBBLICI</b>		
Comune di Rimini	204.000,00	25,48
CCIAA della Romagna	102.000,00	12,74
Italian Exhibition Group - IEG spa	61.200,00	7,64
Comune di Bellaria Igea Marina	6.120,00	0,76
Comune di Santarcangelo di Romagna	5.100,00	0,64
Comune di Misano Adriatico	2.040,00	0,25
<b>TOTALE CAPITALE PUBBLICO</b>	<b>380.460,00</b>	<b>47,52</b>
<b>SOCI PRIVATI</b>		
Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini	108.052,17	13,49
Maggioli spa	102.000,00	12,74
Confindustria Romagna	35.700,00	4,46
Gruppo società Gas Rimini spa	10.200,00	1,27
Rivierabanca Credito Coop. di Rimini e Gradara S.C.	40.035,00	5,00
Fondazione EN.A.I.P. S. ZAVATTA RIMINI	5.167,83	0,65
C.N.A. SERVIZI SOCIETA' COOPERATIVA	10.200,00	1,27
<b>TOTALE CAPITALE PRIVATO</b>	<b>311.355,00</b>	<b>38,89</b>
<b>AZIONI PROPRIE</b>	<b>108.885,00</b>	<b>13,60</b>

*Il Comune di Rimini, nel Piano di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 63 del 15 dicembre 2020, indica che la società in disamina è a partecipazione pubblica complessiva minoritaria.<sup>28 29</sup>7.*

<sup>7</sup> **Nota 28** "In proposito, il Comune di Rimini così riferisce: "Si tratta di una società consortile (senza scopo di lucro), che raggruppa insieme i principali soggetti locali pubblici (comuni della Provincia di Rimini) e privati (la più importante fondazione della Provincia di Rimini - Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini - secondo socio di maggioranza relativa con il 13% circa del capitale e alcune importanti imprese), che promuove e sostiene lo sviluppo dell'università e della ricerca scientifica nel territorio riminese, sostanzialmente creando - anche in collaborazione con altri soggetti, pubblici e privati (soci e non) - a proprie cure e spese, le "condizioni" a tal fine necessarie, quali, a titolo esemplificativo, non esaustivo, la disponibilità delle strutture (aule di lezione, laboratori, aule di studio, mense per studenti e docenti, alloggi per studenti, ecc.), del corpo docenti, dei rapporti con le imprese del territorio. Dal novembre 2017 l'attività di promozione e sostegno dello sviluppo della ricerca scientifica (nel caso specifico, applicata) si è ulteriormente ampliata e potenziata con l'assunzione, da parte della società, del ruolo (formalmente affidatole dalla Regione EmiliaRomagna) di "ente gestore" del neo-nato tecnopolo del campus di Rimini dell'Università di Bologna, ruolo nel cui ambito la società ha promosso e sta promuovendo numerose occasioni di incontro tra le aziende del territorio e il tecnopolo riminese, per "agevolare" lo svolgimento di ricerche scientifiche applicate, di interesse delle imprese locali. L'attività svolta, certamente non acquisibile sul mercato, non svolgibile da parte di altri soggetti privati senza la compartecipazione pubblica (a causa della relativa mancanza di redditività), né esercitabile direttamente dal Comune (a fronte dell'attuale mancanza di personale quantitativamente e qualitativamente adeguato allo relativo svolgimento e dell'impossibilità - attuale, ma anche prospettica - di assumere tale personale, a causa dei vincoli imposti dalle vigenti norme di legge<sup>51</sup> alla capacità assunzionale, ma anche e soprattutto alla spesa del personale degli enti locali) ha contribuito in modo determinante ed imprescindibile alla nascita



*“Preso atto di un così rilevante concorso di partecipazione pubblica al capitale societario della società in disamina (47,52%), la Sezione ritiene che, in considerazione della peculiare connotazione societaria (si veda la nota 30), l’esercizio dei diritti connessi alla partecipazione rimanga subordinato al rischio di una cd. “paralisi assembleare”,<sup>30</sup>[8] che potrebbe precludere un sicuro conseguimento dell’interesse pubblico perseguito con la partecipazione in tale organismo societario. Pertanto, il Collegio preso atto dell’orientamento della Cassazione,<sup>31</sup> invita l’ente a ponderare gli effetti di una eventuale cd. “paralisi assembleare” con riflessi sul conseguimento degli obiettivi dell’interesse pubblico, dato che la pur consistente partecipazione di capitale pubblico (47,52%) non assicura di per sé il controllo pubblico e dunque la forza di imporsi”.*

---

*(prima) e allo sviluppo e al consolidamento (poi ed anche oggi) dell’università nel Riminese (i cui iscritti per circa il 30%, pari a circa 1.500 studenti, appartengono alla Provincia di Rimini) e quindi, indirettamente, allo sviluppo economico (con un impatto diretto e indiretto della spesa complessiva degli studenti del Campus di Rimini oscillante intorno ai 16 milioni di euro annui da appositi studi periodicamente svolti dall’Università di Bologna, Campus di Rimini<sup>52</sup>), sociale e culturale della popolazione locale, che, come detto nelle premesse del presente piano, costituiscono lo scopo istituzionale del Comune. Pertanto, l’attività svolta dalla società costituisce un “servizio di interesse generale”, come tale “ammessa” dal d.lgs. n.175/2016”.*

**Nota 29** *“Da apposita visura camerale risulta che, come si evince dalla tavola, il capitale pubblico complessivamente considerato, risulta pari al 47,52% del capitale sociale (nominali euro 380460,00) e quello privato pari al 38,89% (nominali euro 311.355,00). Dalla medesima visura risulta, altresì, che la società detiene in portafoglio azioni proprie pari al 13,60% del capitale per nominali euro 108.885,00. Al riguardo, la giurisprudenza della Cassazione (Cass. civ. Sez. I, Sent. n. 23950 del 2 ottobre 2018) afferma che, ai sensi dell’art. 2357-ter del c.c., ai fini del computo del quorum costitutivo e per quello deliberativo al denominatore vanno considerate anche le azioni proprie (“Il denominatore è, di regola, pari al 100% del capitale sociale”). Detto questo si pone il problema della cd “paralisi del voto”. Al riguardo, la Cassazione rileva come “Non è dirimente l’obiezione, secondo cui, in tal modo, potrebbe verificarsi la cd. paralisi assembleare: in quanto, se è vero che l’agilità di funzionamento dell’organismo societario costituisce un principio espresso dal sistema che lo disciplina, esso non giunge ad impedire, ad esempio, che possa costituirsi una società, anche di capitali, a partecipazione paritetica di due soci o di due gruppi di soci: essendo allora, in definitiva, ai medesimi rimessa la scelta se accettare il rischio, in presenza di dissidi insanabili, che venga eventualmente integrata la fattispecie della impossibilità di funzionamento dell’organo assembleare”. La questione posta all’esame della Cassazione riguardava una fattispecie di composizione societaria completamente privata. La fattispecie societaria, in esame della Sezione, riguarda un soggetto giuridico la cui compagine societaria risulta costituita da capitale pubblico e privato. Un’eventuale “paralisi assembleare”, che la Cassazione fa rientrare all’interno del rischio che il socio assume entrando in un organismo societario, avrebbe effetti negativi sul corretto esercizio delle risorse pubbliche. Tale disposizione del codice civile è applicabile solamente alle società di capitale cd. “chiuse”, mentre per quelle che fanno ricorso al mercato l’art. 2368 del c.c. al terzo comma si prevede che “Salvo diversa disposizione di legge le azioni per le quali non può essere esercitato il diritto di voto sono computate ai fini della regolare costituzione dell’assemblea. Le medesime azioni e quelle per le quali il diritto di voto non è stato esercitato a seguito della dichiarazione del soggetto al quale spetta il diritto di voto di astenersi per conflitto di interessi non sono computate ai fini del calcolo della maggioranza e della quota di capitale richiesta per l’approvazione della deliberazione”. La sentenza della Cassazione evidenzia come “In forza del d.lgs. 29 novembre 2010, n. 224, emanato in attuazione della delega di cui alla l. 25 febbraio 2008, n. 34, la soluzione di diritto positivo è diversa per le società chiuse e per le società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio: nelle prime, le azioni proprie sono in ogni caso incluse nel computo, a norma dell’art. 2357-ter c.c., comma 2, mentre nelle seconde le azioni proprie sono incluse nel computo del quorum costitutivo ed escluse dal quorum deliberativo (art. 2368 c.c., comma 3), in tal modo permettendo più agevolmente il raggiungimento della maggioranza per approvare la proposta assembleare”.*

<sup>8</sup> **Nota 30** *“Considerata l’insussistenza del controllo pubblico, la suddivisione di capitale fra pubblico-privato e il possesso di azioni proprie da parte della società”.*



## 1.5 Società di diritto singolare

L'art. 1 rubricato "Oggetto" del TUSP, dispone quanto segue.

*"1. Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. 2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. 3. Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato. 4. Restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse; [...]"*

Anche in questo caso, la Struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del TUSP con atto di orientamento del 18 novembre 2019 avente ad oggetto "Nozione di "società a partecipazione pubblica di diritto singolare" di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (in seguito "TUSP")", è intervenuta sul punto.

Al riguardo, la Struttura rileva come "Dalle dichiarazioni rese [dalle pubbliche amministrazioni chiamate a comunicare se le società partecipate rientrassero nella qualificazione di società di diritto singolare] è emersa una diffusa incertezza in merito al significato della nozione giuridica "di società a partecipazione pubblica di diritto singolare". In particolare, la Struttura indica che "Ricorrente è stata, in particolare, l'attribuzione – erronea – di tale qualifica a società costituite in attuazione di normative quali, a titolo esemplificativo, il D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), la Legge n. 475/1968 (Norme concernenti il servizio farmaceutico) oppure volte alla produzione di servizi di interesse generale ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. h), del TUSP. Al riguardo, [la Struttura osserva], in via generale, che per "norme di diritto singolare" – definite anche norme "del caso singolo" o "a fattispecie esclusiva" – devono intendersi le norme la cui peculiarità



Corte dei conti – Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

*consiste nell'individuare con precisione, nella propria fattispecie, uno o più elementi, quali, ad esempio, i destinatari della norma o il suo oggetto. Le norme considerate si caratterizzano dunque, rispetto alle altre, per una minore astrattezza, essendo applicabili ad un numero finito (o chiuso) di casi. Nell'ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, le norme che sono dirette o si rivolgono, espressamente o implicitamente, ad un soggetto determinato o determinabile. [...] Nei termini predetti deve essere inteso il richiamo "al diritto singolare" effettuato dal menzionato art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, che individua esclusivamente le società disciplinate da disposizioni normative ad hoc. In altri termini, è soltanto nei confronti delle società destinatarie di discipline singolari, ossia di discipline applicabili esclusivamente alle medesime, che la deroga disposta dalla normativa in esame è destinata a trovare applicazione nella misura in cui tali società siano costituite per la gestione di servizi di interesse generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse".*

Infine, nel medesimo atto di orientamento, la Struttura precisa che *"la previsione di salvezza di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, vale a rendere immune la società dall'applicazione delle norme del Testo unico esclusivamente nella misura in cui queste ultime risultino incompatibili con le previsioni recate dalla normativa di diritto singolare. Con riferimento alla disciplina non derogata devono invece trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune. Di conseguenza, la natura singolare di una società non esonera di per sé la pubblica amministrazione, che nella medesima detenga una partecipazione, dagli obblighi di razionalizzazione nella misura in cui la disciplina di diritto singolare risulti compatibile con l'applicazione di almeno una delle misure di razionalizzazione adottabili da parte dell'ente pubblico socio".*

Sul tema del "diritto singolare" si richiama il controllo sui Piani di ricognizione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018) e al 31 dicembre 2018 (anno 2019) del Comune di Parma.

La Sezione (deliberazione n. 58/2020/VSGO parte in "fatto e diritto" al punto 5.2) ha osservato *"In relazione alla presunta natura di diritto singolare della società in esame, in riferimento alla legge regionale n. 38 del 1975, abrogata dall'art. 14, comma 1, lettera a), l.r. 19 gennaio 1998, n. 1, [...] L'art. 1, comma 4, lett. a), del tusp, nel delimitare l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel decreto medesimo, prevede che restano ferme "le specifiche disposizioni contenute in*

*leggi o regolamenti governativi o ministeriali che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse". L'esatta individuazione della nozione di società di diritto singolare assume, pertanto, rilievo ai fini della esatta definizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni del tusp".*

Pertanto, prosegue il Collegio “[...] affinché una società possa essere qualificata di diritto singolare è necessario che essa tragga la propria ragion d’essere in norme specifiche che ne individuino con precisione uno o più elementi concreti e che risultino, pertanto, applicabili soltanto a casi individuati. [...] e quindi non può “[...] considerarsi di “diritto singolare” una società che tragga la sua origine storica in una norma regionale che unicamente demandi al Consiglio regionale su proposta della Giunta, l’emanazione di “indicazioni programmatiche relative all’istituzione di nuovi mercati all’ingrosso e alla ristrutturazione dei mercati esistenti” (art. 3 l.r. n. 38 del 1975), né in una norma che genericamente preveda, per la gestione dei mercati all’ingrosso e dei centri agroalimentari, il ricorso allo strumento delle società per azioni o delle società consortili per azioni (art. 6 della l.r. 1 del 1998)”.



## PARTE SECONDA – ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2022

Per quanto concerne l'attività di controllo sui Piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati dagli enti pubblici con sede nel territorio di competenza, nell'anno 2022 sono state depositate n. 7 deliberazioni:

1. n. 7/2022/VSGO relativa alla Provincia di Parma;
2. n. 10/2022/VSGO relativa al Comune di Rimini;
3. n. 20/2022/VSGO relativa al Comune di Parma;
4. n. 21/2022/VSGO relativa al Comune di Argenta;
5. n. 22/2022/VSGO relativa al Comune di Fidenza;
6. n. 23/2022/VSGO relativa al Comune di Piacenza;
7. n. 165/2022/VSGO relativa al Comune di Riccione.

Si evidenziano di seguito, per ciascuna deliberazione adottata, le criticità riscontrate che si riferiscono alle seguenti materie:

- Compenso agli amministratori;
- Controllo pubblico;
- Costi di funzionamento – contenimento costi;
- Nomina nuovi organi sociali;
- Società di diritto singolare;
- Divieto delle società strumentali di acquisire partecipazioni in altre società;
- Vincolo di scopo e di attività;
- Garanzie – *lettera di patronage*;
- Alienazione partecipazione e successiva acquisizione per nuova alienazione;
- Approvazione nei termini del Bilancio di esercizio e conseguenze per mancata adozione;
- Retrospective restatement.



## 2.1 Deliberazione n. 7/2022/VSGO

Con deliberazione n. 7/2022/VSGO, con riferimento alla Provincia di Parma, la Sezione, ha acquisito la nota di chiarimento in esito alla deliberazione n. 137/2021/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2019 (anno 2020). La criticità più rilevante riscontrata atteneva alla questione relativa al compenso degli amministratori (*ex art. 11 del TUSP*). La Sezione prendeva atto del riscontro fornito dalla Provincia, circa il compenso dell'organo amministrativo di CAL-Centro Agroalimentare e logistica srl consortile, da ultimo stabilito nel 2021, facendo riferimento alla vigente normativa concernente il limite stabilito per il compenso degli amministratori delle società a controllo pubblico, previsto dal c. 7 dell'art.11 del TUSP con il richiamo dall'art. 4 c. 4, secondo periodo, del D. L. 6 luglio 2012, n. 95; ne evidenziava la tassatività, data l'esistenza del costo-parametro dell'annualità 2013, fino alla emanazione del regolamento ministeriale di cui al c. 6 del medesimo art. 11. In termini il Collegio ha richiamato la costante giurisprudenza contabile, tra cui le decisioni di questa Sezione (v. deliberazione n.119/2015/PAR e n. 95/2016/PAR). Fino al momento dell'introduzione delle nuove regole di cui al regolamento ministeriale con il quale verranno disciplinati i limiti retributivi degli organi di amministrazione e controllo delle società a controllo pubblico, attraverso indicatori dimensionali, qualitativi e quantitativi riferiti a ciascuna società. Fino a quel momento, troverà applicazione la riduzione prevista dal c. 7 del citato art. 11 del TUSP (i.e. il "costo-parametro" relativo all'annualità 2013).

## 2.2 Deliberazione n. 10/2022/VSGO

Con deliberazione n. 10/2022/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Rimini, ha esaminato la ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020). Delle diverse criticità riscontrate si evidenziano le seguenti:

- a) in punto di controllo pubblico la Sezione rilevava come nei provvedimenti in esame, l'Ente qualificasse come società a controllo pubblico congiunto *"solamente quelle con capitale sociale pubblico frazionato tra più soci, nessuno dei quali detentore di una quota di*





*maggioranza (né di un diritto di veto assembleare), ma congiuntamente possessori di una quota almeno maggioritaria (50,01% o più) e legati tra loro da un patto parasociale scritto e vincolante (come, ad esempio, Romagna Acque – Società delle Fonti s.p.a.), non anche le altre (quali, ad esempio, A.M.R. s.r.l. consortile, Rimini Congressi s.r.l. 8 e Start Romagna s.p.a.), prive di tale patto (scritto) vincolante”. Inoltre, l’Ente considera partecipazioni indirette del Comune “solamente quelle detenute attraverso una società partecipata diretta (tramite) sottoposta a controllo monocratico (solitario) da parte dell’ente stesso (non anche congiuntamente con altri soci pubblici)”. Sul punto, la Sezione richiamando copiosa giurisprudenza<sup>9</sup>, invitava l’Ente di assumere le iniziative con gli altri soci pubblici al fine di uniformare la situazione di fatto (così come desumibile oggettivamente dai comportamenti concludenti) al diritto vivente, armonizzazione che consente di valorizzare pienamente la prevalente – quando non totalitaria – partecipazione pubblica. Inoltre, invita l’Ente ad estendere il perimetro delle partecipate indirette da includere nei piani di razionalizzazione considerato che l’art. 2, lett. g), del TUSP, nel definire la partecipazione indiretta come “la partecipazione in una società detenuta da un’amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica”, non contiene alcuna esclusione delle fattispecie di controllo congiunto;*

- b) l’assenza dell’analisi dei costi di funzionamento delle società partecipate, al fine dell’adozione delle conseguenti eventuali iniziative di razionalizzazione;

<sup>9</sup> Nella propria deliberazione, la Sezione dava atto che “la costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico (cfr., ex multis, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 63/2020/PARI e n. 113/2021/PARI) richiama la delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali) nella quale si ritiene “sufficiente, ai fini dell’integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall’art. 2359 del codice civile”, come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell’art. 2 del Tusp. L’unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando “in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. “gara a doppio oggetto”), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un’influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie).” Nella medesima pronuncia delle Sezioni Riunite viene inoltre affermato come, fermo restando il suesposto criterio di individuazione delle società a controllo pubblico, da cui discende l’applicabilità delle disposizioni dettate in materia dal Tusp, sussista, nel caso di società a maggioranza o integralmente pubbliche, l’obbligo per gli enti soci “di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante stipula di apposti patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un’influenza dominante sulla società”, trattandosi di strumento finalizzato anche a valutare la “legittimità della detenzione della partecipazione societaria (ai sensi dell’art. 4), potendo quest’ultima non rivelarsi più strettamente inerente alla missione istituzionale degli enti soci (come messo in evidenza anche dal Consiglio di Stato, sentenza n. 578/2019)”.

- c) la fissazione di obiettivi di contenimento dei costi uniformi per tutte le società controllate e non specifica in relazione al tipo di attività esercitata (con il conseguente mancato rispetto dagli stessi da parte di molte controllate);
- d) la presenza di partecipazioni che non rispettano i parametri di cui all'art. 20, c. 2, lettere a), b), c), d) ed e), del TUSP;
- e) il superamento del limite dei compensi degli amministratori di cui all'art. 11, c. 7, del TUSP da parte di una società controllata. La Sezione ha invitato l'Ente a vigilare, affinché le proprie controllate adeguino i compensi degli amministratori al limite prescritto<sup>10</sup>;
- f) il riacquisto di una partecipazione societaria al prezzo superiore rispetto a quello di vendita precedente, seguita da una nuova iniziativa di alienazione la cui documentazione fa emergere un forte deprezzamento del patrimonio della partecipata e una consistente svalutazione dei crediti.

### 2.3 Deliberazione n. 20/2022/VSGO

Con deliberazione n. 20/2022/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Parma, ha ricevuto la nota di chiarimento in esito alla deliberazione n. 222/2021/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2019 (anno 2020).

<sup>10</sup> In particolare, nella deliberazione n. 10/2002/VSGO viene indicato "La quantificazione dei compensi per gli amministratori delle società a controllo pubblico è disciplinata dell'art. 11, c. 6, del Tusp. La norma rinvia ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dovrebbe definire appositi indicatori dimensionali, quantitativi e qualitativi, al fine di individuare fino a cinque fasce di classificazione di tali società e, per ciascuna fascia, il limite massimo dei compensi da corrispondere agli amministratori. Fino all'emanazione del decreto, ai sensi del dell'art. 11, c. 7, del Tusp resteranno in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, c. 4, del d.l. n. 95/2012, secondo cui "il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013". Tale regime transitorio da applicarsi nelle more dell'emanazione del decreto, che non è stato ancora adottato, ha determinato numerosi dubbi interpretativi. In particolare, anche per effetto delle modifiche abrogative disposte dall'art. 28, c. 1, lett. o) e p), del Tusp, le norme risultano disorganiche e di non semplice applicazione. Sul punto si è espressa di recente la Sezione di controllo per la Liguria con deliberazione n. 29/2020/PAR che in estrema sintesi ha affermato come l'art. 11 del Tusp sia da considerarsi applicabile a tutte le società a controllo pubblico e il rinvio all'art. 4, c. 4, del d.l. n. 95/2012 sia "da intendersi circoscritto unicamente al parametro di determinazione del compenso previsto dalla previgente disciplina, senza che rilevi l'originaria distinzione soggettiva tra il c. 4 ed il c. 5 del più volte citato art 4." Tale conclusione è in linea con l'orientamento già fornito dalla Struttura di monitoraggio. 4.11.6. Il Collegio condivide tale interpretazione e ritiene, pertanto, che il predetto limite sia applicabile al Centro Agro-Alimentare Riminese s.p.a. sulla base della normativa vigente, non rilevando in alcun modo la circostanza che l'Orientamento citato, finalizzato esclusivamente a supportare le amministrazioni nell'applicazione della stessa, sia stato adottato successivamente alla nomina dell'organo amministrativo. Inoltre, a prescindere dall'obbligo di trasmissione delle delibere di nomina degli organi amministrativi, invita l'Ente a vigilare, affinché le proprie controllate adeguino i compensi degli amministratori al limite prescritto".

La criticità più rilevante riscontrata è stata la mancata approvazione, da parte di più di una partecipata, del bilancio di esercizio nei termini previsti dalla normativa vigente in materia col rischio di incorrere nella previsione dell'art. 20 c. 9 del TUSP. La Sezione prendendo atto delle giustificazioni avanzate dall'Ente raccomanda che i bilanci societari siano tempestivamente approvati. Tale adempimento non è uno sterile formalismo ma costituisce l'essenziale presupposto per consentire alla Corte: a) una piena conoscenza dei dati contabili, in specie dei rapporti debito/credito tra ente e società partecipata, poiché eventuali perdite societarie potrebbero ridondare sulla puntuale composizione del risultato di amministrazione e dunque sulla valutazione degli equilibri di bilancio dell'ente; b) la verifica del rispetto dei vincoli di razionalizzazione delle società partecipate imposti agli enti dal TUSP, la cui osservanza, come noto, è presidiata da uno specifico apparato normativo sanzionatorio (art. 20, c. 7, TUSP); c) l'eventuale approfondimento circa il rispetto, da parte dell'Ente, della generale disciplina della concorrenza.

Sono state, altresì, evidenziate diverse questioni in ordine all'erogazione dei compensi agli amministratori alle quali la Sezione ha rimarcato le osservazioni già precedente esposte in proprie deliberazioni. Anche in questo caso la Sezione, in merito al disposto di cui all'art. 11 del TUSP, ha evidenziato la tassatività (e la vigenza) della regola ivi contenuta fino alla emanazione del regolamento ministeriale di cui al c. 6 del medesimo art. 11.

Tuttavia, nello specifico caso esaminato, il Collegio ha preso atto del percorso che l'Ente - socio di maggioranza - ha intrapreso attraverso diverse operazioni di trasformazione della società oggetto di attenzione da parte della Corte, trasformazioni intervenute in periodi successivi al 2013. Ciò ha comportato la sostanziale diversità (strutturale e funzionale) del nuovo soggetto giuridico "società" attuale rispetto all'originaria struttura del 2013. Ciò comporta l'impossibilità di applicare il parametro dell'art. 11, c. 7, del TUSP e vigente fino all'emanazione del decreto previsto dal c. 6 dell'art. 11 del TUSP". In questa prospettiva e nell'ambito di un piano di ristrutturazione del debito *ex art. 182-bis* della legge fallimentare, il socio-Comune risultava, peraltro, aver ragionevolmente diminuito il compenso dell'organo amministrativo da euro 75.000 ad euro 55.000 come riportato nei relativi bilanci aziendali 2016 e 2017.

La Sezione anche sulla scorta di un precedente della Sezione di controllo per la regione Friuli-Venezia Giulia n. 15/2020/PAR ha condiviso la scelta adottata dall'Ente.

In tema di contenimento dei costi di funzionamento, la Sezione ha sottolineato come "la necessità di contenimento dei costi di funzionamento", di cui alla lett. f), c. 2, dell'art. 20 del TUSP, correlata all'eventuale adozione di piano di razionalizzazione, sia disposizione vigente dal settembre 2016 e che doveva trovare attuazione già con la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie al 30 settembre 2017, a mente dell'art. 24, c. 1, del medesimo decreto. Alla luce di quanto rilevato, la Sezione ha ritenuto di richiamare l'attenzione del Comune - socio in ordine alla necessità che i costi di funzionamento del "portafoglio delle partecipazioni societarie" vengano attentamente monitorati anche potenziando, ai sensi dell'art. 147-*quater* del D. Lgs. n. 267/2000, il ruolo di coordinamento del Comune nell'applicazione delle disposizioni del TUSP, vieppiù quelle concernenti l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico.

## **2.4 Deliberazione n. 21/2022/VSGO**

Con deliberazione n. 21/2022/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Argenta, ha preso d'atto della nota di chiarimento in esito alla deliberazione n. 114/2021/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2019 (anno 2020).

Si sono riscontrate le seguenti criticità:

- a) Sono state evidenziate diverse questioni in ordine all'erogazione dei compensi agli amministratori per le quali la Sezione ha richiamato le osservazioni già formulate nelle proprie precedenti deliberazioni. La Sezione ha richiamato il Comune di Argenta a monitorare costantemente gli esiti e gli effetti delle deliberazioni comunali tenuto conto la materia dei compensi dell'organo amministrativo rientra tra le attività oggetto del controllo dell'Ente sulle società partecipate così come previsto dall'art. 147-*quater* del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Inoltre, il mancato rispetto dei limiti di legge dei compensi agli amministratori relativamente alle società a controllo pubblico,

ACOSEA Impianti srl (punti 3.2 e 3.3) e Soelia spa (punti 3.5.5, 3.5.5 e 3.5.7), può configurare la fattispecie di cui all'art. 20, c. 7 del D. Lgs. n. 175/2016;

- b) Nella deliberazione si richiama quanto emerso già nell'esame del Piano di cui alla deliberazione n. 114/2021/VSGO relativamente all'operazione contabile di "retrospective restatement" che ha comportato un patrimonio netto negativo per Soenergy srl. La Sezione, sul punto, ha invitato l'Ente alla verifica della ricorrenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori. Il Comune di Argenta ha riferito che *"Relativamente all'azione di responsabilità, la stessa è stata deliberata in data 17/12/2020 e 16/02/2021 dall'assemblea dei Soci di Soenergy S.r.l. nei confronti degli ex amministratori e sindaci. Sono state inviate nel mese di febbraio 2021 le diffide con richiesta del risarcimento del danno per euro 28 milioni circa (trattasi del patrimonio netto negativo al 2019) a tutto il CDA ed a 2 su 3 dei sindaci. In relazione al 3° sindaco, essendo la permanenza di costui all'interno dell'organo di controllo di sei mesi prima della nomina dell'attuale organo amministrativo, è in fase di ulteriore accertamento la sua responsabilità. [...] Tanto precisato, qualora non dovessero esserci imprevisti, è auspicabile che per fine ottobre 2021 verrà notificato l'atto introduttivo per la nomina del collegio arbitrale che dovrà esprimersi sulla azione di responsabilità"*.

## 2.5 Deliberazione n. 22/2022/VSGO

Con deliberazione n. 22/2022/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Fidenza, ha esaminato il Piano di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2019 (anno 2020).

Si è rilevata:

- a) la mancata ricostituzione nei termini dei nuovi organi sociali. Al riguardo, la Sezione ha osservato che in tema di proroga degli organi amministrativi delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica il D. L. n. 16 maggio 1994, n. 293 prevede che *"gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti"* (art.2); gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'art. 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della



scadenza del termine medesimo, (art.3, c. 1) e comunque “entro il periodo di proroga gli organi amministrativi scaduti debbono essere ricostituiti” (art. 4, c. 1). La Sezione, quindi, ha richiamato l’Ente agli interventi necessari (cfr. art. 147-*quater* del TUEL) per un attento e puntuale monitoraggio sulle proprie partecipate osservando, nello specifico, che l’organismo societario in questione è una società *in house* interamente controllata dal Comune di Fidenza;

- b) la presunta natura di diritto singolare della società così come affermata nel piano. La Sezione ha rilevato come in tema abbia già avuto modo di precisare, che in via generale, “*affinché una società possa essere qualificata di diritto singolare è necessario che essa tragga la propria ragion d’essere in norme specifiche che ne individuino con precisione uno o più elementi concreti e che risultino, pertanto, applicabili soltanto a casi individuati*” (delib. n. 58/2020/VSGO). In detta pronuncia era già stato chiarito che la società in questione non potesse essere considerata di “diritto singolare”, ai sensi dell’art. 1, c. 4, del TUSP, non essendo sufficiente che la stessa avesse “origine storica” in una risalente norma regionale;
- c) in tema di compensi dell’organo amministrativo, l’anomala individuazione di un parametro alternativo per la determinazione del citato compenso rispetto al costo sostenuto nel 2013 laddove questo fosse pari, appunto nel 2013, pari a zero. L’Ente ha aderito alle indicazioni contenute in un parere reso dalla Sezione regionale di controllo Veneto (delib. n. 31/2018/PAR)<sup>11</sup>. La Sezione ha ritenuto ragionevole la

---

<sup>11</sup> La questione in dettaglio nella deliberazione n. 22/2022/VSGO è come di seguito palesata “Per quanto concerne i compensi deliberati a favore dell’organo amministrativo l’Ente ha riferito che questo era pari a 37.797,08 euro nel 2013, 28.446,83 nel 2017 e 28.237,66 dal 2018 al 2020. In sede istruttoria il Comune era stato inoltre richiesto di relazionare in ordine alla verifica in materia svolta dalla Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze. Su quest’ultimo punto non sono stati forniti elementi conoscitivi. Da ulteriori verifiche svolte dalla Sezione è emerso quanto segue. Nella Nota integrativa al bilancio 2013 viene segnalato che il presidente del Cda, a partire dal 2011, ha svolto la funzione di Direttore e percepito gli emolumenti relativi rinunciando a quelli previsti per la funzione di presidenza. Pertanto, i compensi corrisposti all’organo amministrativo coincidevano con le erogazioni, di modesto ammontare, previste per altri consiglieri (l’importo indicato nel bilancio 2013 è pari a 6.239 euro) mentre il valore complessivo deliberato, comprensivo di quanto spettante al presidente superava i 37.000 euro. Il parametro di riferimento per il calcolo del rispetto del limite ai detti compensi di cui all’art.11, c. 7, del Tusp risulta quindi scarsamente significativo. L’assemblea dei soci di Formafuturo nella seduta del 23 maggio 2018, dovendo deliberare in ordine ai compensi dell’organo amministrativo, ritiene di aderire ed uniformarsi alle indicazioni contenute in un parere reso dalla Sezione regionale di controllo Veneto (delib. n. 31/2018/PAR) relativo all’individuazione di un parametro alternativo per la corretta determinazione del compenso rispetto al costo sostenuto nel 2013 laddove questo fosse pari a zero. Detta pronuncia richiama, in particolare, il principio



prospettazione svolta dal Comune tenuto conto che già con deliberazione n. 20/2022/VSGO relativa al Comune di Parma aveva ritenuto come non apparisse “. . . irragionevole a questa Sezione la determinazione del compenso dell’organo amministrativo di Forma Futuro, società consortile a responsabilità limitata, effettuato attuando la riduzione all’80 per cento del costo dell’organo amministrativo rispetto ad una annualità diversa dal 2013, in ragione della poca significatività del costo del compenso dell’organo amministrativo nel 2013. Opzione che contempera così il principio di riduzione della “spesa storica” per il compenso dell’organo amministrativo della medesima società, espresso dal c. 7 dell’art. 11 del TUSP, con l’interesse del socio e della società a controllo pubblico a potere individuare il/i componente/i dell’organo amministrativo anche fra coloro non disposti a ricoprire tale incarico con compenso simbolico o irrisorio”;

- d) in punto di razionalizzazione ex art. 20 del TUSP, la Sezione ha osservato che, al verificarsi di una delle ipotesi di cui al c. 2 dell’art.20, il c. 1 del medesimo articolo il

---

affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 1/2017/QMIG relativo ad una “fattispecie vincolistica distinta per materia”, ma “simile per struttura del vincolo”, che nega “l’acoglimento di un’interpretazione strettamente letterale di una norma vincolistica che si concretizzi in un divieto di spesa, anziché, come desumibile da un’interpretazione logico-sistematica, in una sua limitazione”. La Sezione Veneto afferma che “nel recuperare un parametro di riferimento storicamente determinato e nell’agganciare ad esso il vincolo imposto all’ente locale, si ritiene possa essere salvaguardata l’esigenza espressa dal legislatore di bloccare il trend di crescita dell’onere”. In assenza di emolumenti erogati nel 2013, nella citata deliberazione tale parametro viene individuato considerando, “a ritroso, l’onere sostenuto nell’ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso” per la remunerazione degli amministratori. L’assemblea dei soci evidenzia come, per Formafuturo s.r.l., l’anno più prossimo al 2013, nel quale è stato erogato un compenso agli amministratori (32.797,08 euro al presidente e 5.000 euro ai consiglieri) è il 2010 e individua quale importo massimo erogabile la somma di 30.237,66 euro corrispondente all’emolumento corrisposto nel 2010 ridotto del 20 per cento. I valori riportati nel verbale dell’assemblea non coincidono completamente con quanto rappresentato nella nota integrativa al bilancio 2010 che indica un compenso corrisposto agli altri amministratori pari a 6.652 euro. In relazione alle determinazioni assunte dall’assemblea dei soci la Sezione ritiene che i principi di diritto enucleati nella citata pronuncia n. 31/2018/PAR siano applicabili anche al caso in esame in cui il costo sostenuto nel 2013 è talmente esiguo da poter essere considerato inesistente. Si prende atto che Formafuturo s.r.l. ha calcolato la riduzione del 20 per cento prendendo a riferimento il valore del compenso corrisposto a partire dal 2008 fino al 2010 e deliberato, pur se non interamente erogato, per le regioni già esposte, anche con riferimento all’esercizio 2013. Come già osservato in esito alla disamina della medesima società svolta con deliberazione n. 20/2022/VSGO relativa al Comune di Parma “non appare irragionevole a questa Sezione la determinazione del compenso dell’organo amministrativo di Forma Futuro, società consortile a responsabilità limitata, effettuato attuando la riduzione all’80 per cento del costo dell’organo amministrativo rispetto ad una annualità diversa dal 2013, in ragione della poca significatività del costo del compenso dell’organo amministrativo nel 2013. Opzione che contempera così il principio di riduzione della “spesa storica” per il compenso dell’organo amministrativo della medesima società, espresso dal c. 7 dell’art. 11 del Tusp, con l’interesse del socio e della società a controllo pubblico a potere individuare il/i componente/i dell’organo amministrativo anche fra coloro non disposti a ricoprire tale incarico con compenso simbolico o irrisorio”.



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

disposto normativo ricollega l'obbligo di razionalizzazione, fusione o soppressione della società e richiama l'Ente al puntuale rispetto della normativa in questione.

## **2.6 Deliberazione n. 23/2022/VSGO**

Con deliberazione n. 23/2022/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Piacenza, ha preso d'atto della nota di chiarimento in esito alla deliberazione n. 244/2021/VSGO, relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2017 (anno 2018), al 31 dicembre 2018 (anno 2019) e al 31 dicembre 2019 (anno 2020).

Delle diverse criticità riscontrate si evidenziano diverse questioni in punto di contenimento dei costi di funzionamento e dei compensi agli amministratori.

In particolare, la Sezione rilevava che il profilo concernente il rispetto del limite di legge del compenso agli amministratori della società a controllo pubblico Farmacie Comunali Piacentine srl (punto 4.4) nelle annualità 2018, 2019, 2020 (per quest'ultimo esercizio solo in misura ridotta), possa configurare la ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 20, c. 7 del D. Lgs. n. 175/2016, stante il rilevato mancato contenimento dei costi di funzionamento della predetta società (si veda combinato disposto dei c. 2, lett. f) e 7 dell'art. 20 del TUSP).

## **2.7 Deliberazione n. 165/2022/VSGO**

Con deliberazione n. 165/2022/VSGO relativamente al Comune di Riccione, la Sezione ha proceduto all'esame del piano di Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie dell'ente al 31 dicembre 2020. In particolare, la Sezione ha rilevato che il Comune non ha considerato le società a partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria (SIS spa, AMR srl., Farmacie comunali di Riccione spa e Start Romagna spa) come soggette a controllo e quindi alle prescrizioni del TUSP, nonostante la Sezione si sia più volte espressa ritenendo che il controllo pubblico congiunto sia connaturato alla natura (pubblica) omogenea degli enti partecipanti alla società e, conseguentemente, alla convergenza di interessi di tali enti verso un unico fine pubblicistico. Inoltre, il Comune non ha effettuato l'analisi dei costi di funzionamento delle società partecipate evidenziandosi, al riguardo, l'importanza dell'adempimento, funzionale alla eventuale rilevazione dei presupposti per il contenimento



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

degli oneri di funzionamento. La Sezione ha ritenuto, inoltre, che il conferimento in Geat srl di azioni detenute dal Comune in Romagna Acque Società delle Fonti, sebbene motivata dal Comune come mera riorganizzazione all'interno del Gruppo Amministrazione Pubblica, generi, come effetto ultimo, un'acquisizione di partecipazioni da parte di Geat srl in altra società. Tuttavia, si è ritenuto che il relativo divieto, attualmente previsto per le società strumentali dall'art. 4 c. 5 del TUSP, possa essere inteso come rivolto alle società meramente strumentali ovvero che svolgono attività strumentale in via esclusiva da un punto di vista soggettivo (in quanto attività rivolta esclusivamente all'ente controllante) e da un punto di vista oggettivo (in quanto esclusiva attività rientrante nell'oggetto sociale della società strumentale). Invero, il Comune ha escluso che Geat srl abbia le caratteristiche di società meramente strumentale ritenendola, in virtù dell'art. 4, c. 4, del TUSP, una società *multiutility* che, con le modifiche all'oggetto sociale adottate, assume una propensione all'esercizio di servizi di interesse economico generale (già presenti nel proprio oggetto sociale oltre a quelli aggiunti con la modifica). Sussistono, d'altro canto, serie ragioni ostative alla qualificazione, operata dal Comune, di New Palariccione srl quale società *in house* in ragione, in particolare, della non comprovata esistenza, dai documenti versati in atti, del requisito del controllo analogo che, nelle società a responsabilità limitata, consiste nell'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'art. 2468, c. 3, c.c., o può essere acquisito mediante la conclusione di appositi patti parasociali.

## 2.8 Pubblicazione degli atti

Infine, in generale, con riferimento ai diversi enti controllati, è stata riscontrata una non completa pubblicazione degli atti per i quali, al contrario, vige l'obbligo della loro diffusione all'esterno, mediante inserimento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *internet* istituzionale. Circostanza evidenziata dalla Sezione con apposite raccomandazioni all'ente di ottemperare ai diversi disposti normativi in punto di trasparenza dell'azione amministrativa.



## PARTE TERZA – LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

In sede di definizione del Programma annuale di controllo per l'anno 2022, con la deliberazione n. 11/2022/INPR di questa Sezione è stato previsto che l'esame delle attività poste in essere dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione alle proprie società partecipate e, in particolare, delle azioni intraprese, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016, sarebbe stato svolto nel contesto della Relazione sul rendiconto generale della Regione annessa alla decisione di parifica (art. 1, c. 5, del D. L. n. 174/2012). La relativa deliberazione è la n. 105/2022/PARI del 15 luglio 2022.

In esito al programma è stata altresì adottata la deliberazione n. 87/2022/VSGO del 29 giugno 2022, che ha preso in esame il piano di revisione periodica della Regione che riassume in un unico contesto i quesiti formulati alla Regione e le risposte da essa fornite.

Di seguito, si riportano gli elementi più significativi che emergono dall'esame sia della deliberazione del Piano (n. 87/2022) e della Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto regionale esercizio 2021 in punto di Partecipazioni regionali (cap. 12).

È di tutta evidenza che gli atti adottati dalla Sezione si riferiscono al 2021 e pertanto le questioni hanno avuto successive evoluzioni, di cui si darà conto nei referti successivi.

### ***3.1 Gli interventi di razionalizzazione***

Dopo gli interventi di razionalizzazione completati nel 2019, anche nel corso del 2021 (come già nel 2020), il sistema delle partecipazioni societarie della Regione non ha subito variazioni di rilievo.

La Regione ha mantenuto partecipazioni dirette in venti società, di cui cinque *in house* e tre con titoli quotati e, indirette di primo livello, in centoventuno.

Per quanto riguarda le Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali, come rilevato in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale (cfr. deliberazione n. 113/2021/PARI), nel corso del 2020, la Regione ha deciso di internalizzare le funzioni svolte



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

dal 1974 dall'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna (IBC) che quindi è stato soppresso il 31 dicembre 2020. Dal 1° gennaio 2021 tutte le funzioni dell'IBC sono state attribuite al nuovo Servizio Patrimonio culturale della Regione. Per l'effetto della suddetta internalizzazione di funzioni, anche per il 2021 sono complessivamente 12 le agenzie, aziende ed istituti specialistici della Regione.

Viceversa, il numero delle fondazioni partecipate dalla Regione, nel 2021, è aumentato di un'unità, da 13 a 14, a seguito dell'approvazione della legge regionale 16 aprile 2021, n. 3, che ha completato l'iter legislativo di formalizzazione della partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla Fondazione MEIS (l'ente che gestisce il Museo Nazionale dell'Ebraismo Italiano e della Shoah (MEIS)). La legge ha autorizzato la partecipazione regionale alla Fondazione - istituita con la legge n. 91 del 2003 - al fine di arricchire le attività di ricerca e divulgazione, didattica e formazione mirate a mantenere viva, rinnovare, approfondire e divulgare la memoria degli avvenimenti, dei processi storici, affinché dalla storia si possano trarre insegnamenti per le generazioni attuali e future e sviluppare cittadinanza attiva, in coerenza con quanto previsto dalla L. R. n. 3 del 2016.

Il provvedimento di razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione è stato adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 2085 del 6 dicembre 2021, *"Piano di riassetto per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2021, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"*.

In termini generali, la Sezione si è soffermata sulle procedure di dismissione e sulle attività volte alla liquidazione delle partecipazioni osservando, in linea con quanto già evidenziato nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto del 2019, i ritardi che caratterizzano le procedure e i passaggi avviati.

Tali profili di criticità si sono aggravati ulteriormente per effetto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e della successiva congiuntura economica negativa che ha introdotto nuovi elementi di incertezza circa i tempi per il recupero dei livelli economici precedenti alla crisi nei settori di operatività delle società partecipate con il rischio di cristallizzare gli effetti

Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

derivanti dalle inefficienze nelle gestioni pregresse rendendole, quindi, difficilmente rimediabili.

Infine, nel mutato contesto socio-economico, la Regione ha ritenuto di rimeditare le precedenti decisioni in tema delle dismissioni delle partecipazioni societarie.

### ***3.2 Procedure di liquidazione e dismissione delle partecipazioni societarie***

Per quanto concerne l'esame delle singole procedure di liquidazione e dismissione delle partecipazioni societarie, nonché dei progetti di aggregazione in corso, anche per l'anno 2021, la Sezione ha confermato la necessità che determinate situazioni fossero seguite con speciale attenzione.

Di seguito i casi più emblematici.

Per quanto riguarda la procedura di liquidazione di **Finanziaria Bologna Metropolitana spa** (partecipazione della Regione pari all'1 per cento), iniziata in data 31 luglio 2018, il Liquidatore, nella relazione di bilancio chiuso al 30 dicembre 2020, ha informato i soci che, a causa della pandemia e delle conseguenti restrizioni, le operazioni di liquidazione hanno subito un inevitabile rallentamento che ha portato ad ipotizzare un prolungamento fino al 2023 del periodo di completamento delle operazioni di liquidazione.

Con riferimento alla situazione della **Società di Salsomaggiore srl**, in concordato preventivo dal 23 febbraio 2016 (omologato il 31 maggio 2017) e in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017, la Sezione ha evidenziato che il piano di concordato omologato prevedeva la sua integrale esecuzione entro il 31 dicembre 2020. La Regione ha riferito che il Liquidatore, nella relazione di bilancio chiuso al 30 dicembre 2020, ha informato i soci che si ipotizza che la conclusione del concordato, prevista nella proposta originaria per la fine del 2020, possa verosimilmente attuarsi entro la fine del 2022, e comunque solo al termine dell'esecuzione del Piano concordatario che prevede l'alienazione del patrimonio della società. La Regione ha riferito, altresì, che, con deliberazione n. 536 in data 19 aprile 2021, la Giunta ha conferito ad uno studio legale l'incarico di monitorare e seguire attentamente lo stato della procedura concorsuale della Società di Salsomaggiore srl in liquidazione e concordato preventivo, di

Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

acquisire periodiche informazioni dai Liquidatori, dal Commissario giudiziale e/o dal Giudice delegato e di fornire assistenza e consulenza in merito alle eventuali iniziative da assumere a tutela degli interessi dell'Ente. Per quanto attiene alla *lettera di patronage* sottoscritta in data 19 novembre 2009 dagli enti pubblici soci della società in oggetto, nei primi mesi dell'anno 2022, l'Ente ha appreso che pendono trattative tra il pool di società di leasing (Credit Agricole Leasing Italia srl, ABF Leasing spa, MPS Commerciale Leasing spa, Banca Carige spa sezione *leasing*) e un primario gruppo termale italiano interessato all'acquisto dell'Hotel Valentini. Ove l'immobile venisse alienato, il prezzo della compravendita influirebbe ovviamente nei rapporti tra il pool di banche da una parte ed enti pubblici dall'altra. Il Comune di Salsomaggiore, la Provincia di Parma e la Regione Emilia-Romagna hanno avviato contatti per stabilire una linea comune che consenta di proporre una decisione condivisa ed unitaria da offrire in comunicazione ai legali della società di leasing.

In riferimento alla partecipazione nella società **Terme di Castrocaro spa**, a partecipazione privata maggioritaria e soggetta alla direzione e coordinamento del socio privato Gruppo Villa Maria - G.V.M. spa, all'esito della complessa vicenda illustrata in occasione della parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2018 ed in particolare in considerazione del rilevante ammontare di investimenti, da finanziare da parte dei soci, la Regione decideva di riavviare la procedura di cessione della partecipazione mediante la procedura ad evidenza pubblica. In conseguenza dell'esito negativo della gara per la dismissione delle residue quote di partecipazione nella Società Terme di Castrocaro spa, la Regione aveva ritenuto di proseguire la liquidazione della partecipazione con gli strumenti previsti dall'art. 24 del D. Lgs. n. 175/2016. Tale procedura prevede la stima del valore economico della partecipazione stessa, così come prescritto dagli artt. 2437-*ter* e *quater* c.c.. Ora, la stima risultava fortemente condizionata dalle note vicende dell'emergenza sanitaria e in particolare dalle disposizioni nazionali e regionali che avevano previsto la sospensione dell'attività termale ed alberghiera. Quindi, la Regione, temendo che la valutazione della partecipazione, se compiuta nel corso dell'emergenza sanitaria ed in assenza di certezza sui tempi di ripresa a pieno regime dell'attività termale-alberghiera, avesse potuto portare ad una sottovalutazione dell'azienda, ha deciso la sospensione temporanea della procedura fino al 30 giugno 2022. La Sezione comunque ha chiesto uno specifico approfondimento

Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

istruttorio. La Regione ha riferito che, considerando l'approssimarsi della scadenza della sospensione della procedura (30 giugno 2022), sarebbero stati acquisiti gli elementi necessari ai fini di una valutazione approfondita sul percorso da intraprendere. Durante la seduta pubblica in contraddittorio che si è tenuta in data 8 luglio 2022, la Regione ha ribadito che, visti i primi segnali di ripresa dell'economia, sono venuti meno i motivi che avevano portato alla sospensione della procedura. Tuttavia, nella gamma delle diverse possibilità offerte dalla norma (cfr. art. 24 del TUSP), la Regione ha manifestato l'intendimento di contemperare tutti gli interessi in gioco compreso l'interesse alla continuazione dell'attività della società al fine di evitare ulteriori effetti depressivi sul territorio.

Per quanto concerne **Infrastrutture fluviali srl** (società a controllo congiunto per effetto di norme statutarie), la dismissione delle quote di proprietà della Regione Emilia-Romagna mediante procedura a evidenza pubblica si è conclusa senza che fosse pervenuta alcuna offerta; conseguentemente, si è proceduto alla chiusura del procedimento e, coerentemente con quanto previsto dal D. Lgs. 175/2016, art. 24, c. 6, è stato trasmesso alla Società il provvedimento per procedere alla liquidazione delle quote di proprietà della Regione Emilia-Romagna, secondo quanto previsto dal decreto legislativo citato.

La Regione in tale occasione aveva riferito che era in attesa della restituzione della quota spettante e aveva indicato che l'Avvocatura aveva diffidato formalmente la Società. La Società che era avviata verso un percorso liquidatorio e sull'unico cespite costituito dalla motonave risulta un avviso pubblico di vendita per euro 75.000,00.

Per quanto riguarda la partecipazione in **Piacenza Expo spa**, dopo aver accolto la richiesta della società a rinviare la data del rogito già fissata per l'acquisto delle quote da parte della stessa società, con successiva delibera di Giunta regionale, la Regione ha riconsiderato la decisione in merito alla dismissione, rinunciando espressamente al diritto di recesso *ex art. 24, c. 5, del TUSP*, nonostante l'accordo preliminare esistente. Successivamente, con L. R. n. 1/2021, è stato autorizzato l'aumento della partecipazione della Regione nella società Piacenza Expo spa, mediante l'adesione all'aumento di capitale deliberato dalla società e con un versamento dell'importo fino a euro 600.000,00. L'Ente ha riferito, per la parte offerta in opzione, che essa è stata sottoscritta integralmente da tutti i soci ad eccezione della Provincia di Piacenza per 54 mila euro e parzialmente da Credit Agricol, che ha

Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

sottoscritto per metà (circa 39.000 euro) della propria quota. In totale non sono stati sottoscritti titoli per circa 93 mila euro. Per la parte offerta al mercato, oltre all'entrata di due nuovi soci (AdSP del Mar Ligure Orientale, Cooperativa San Martino), un discreto numero di soci ha sensibilmente aumentato la propria quota. La Regione risulta sottoscrittrice oltre che di euro 10.097,00 in quota opzione, anche di euro 589.903,00. Dal prospetto fornito dalla Regione, si evince che l'Ente ha sottoscritto e versato euro 600.000,00 e che la nuova quota di partecipazione azionaria nella società Piacenza Expo all'8 marzo 2022 corrisponde ad euro 708.198,00 pari al 5,615 per cento.

### ***3.3 Le procedure di integrazione societaria***

Con riferimento all'eventuale riavvio delle procedure di integrazione societaria fra BolognaFiere spa e IEG spa, la Regione ha rappresentato che obiettivo di integrazione societaria, seppure annunciato nel 2020, non ha prodotto al momento alcun accordo tra le parti.

Con riferimento all'integrazione tra i tre Centri Agro Alimentari, i piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione succedutesi nel corso degli anni hanno sempre previsto l'obiettivo dell'integrazione. La Regione, pur non essendo azionista di maggioranza, ha assunto il ruolo di promozione del relativo processo. Quanto allo stato di attuazione del protocollo d'intenti del 7 luglio 2021 relativo alle procedure di aggregazione dei Centri Agro-Alimentari (CAAB, CAAR, e CAL e società di gestione del mercato di Cesena), di particolare rilevanza è la costituzione di una rete di imprese tra Centri agroalimentari regionali di Bologna, Parma e Rimini e del Mercato di Cesena (FOR) finalizzata alla presentazione di progetti integrati. La rete è stata costituita dai Centri Agro Alimentari e dal FOR ed ha già cominciato le sue attività. Per quanto riguarda la parte più specificatamente riferibile al progetto di integrazione, le attività sono state aggiornate alla esplicitazione della posizione dei soci di riferimento a seguito dello svolgimento dei rinnovi degli organi conseguenti alla tornata amministrativa.

Come rilevato in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto esercizio 2020, la società Fiere di Parma spa, a causa dell'adesione dei soci pubblici a due diversi patti di



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

sindacato, non sarebbe più a controllo pubblico. Al riguardo, la Regione ha riferito che continua ad essere disponibile alla sottoscrizione di accordi che coinvolgano tutti i soci pubblici, ma al momento non ha ricevuto adesioni ulteriori a quelle già registrate in passato (Comune di Parma e Provincia di Parma) e che non sono previste ulteriori sviluppi.

Relativamente alle prospettive di superamento della situazione di crisi del settore fieristico, la Regione si è fatta parte attiva con il Governo italiano per la velocizzazione dell'erogazione dei ristori programmati. Al momento alla società sono stati concessi contributi, nel periodo 1° gennaio 2021 e 1° febbraio 2022, per euro 8.844.019,22 a ristoro dei danni conseguenti alle chiusure dei quartieri fieristici indotte dai d.P.C.m. Covid che l'Ente riferisce essere interamente a carico dello Stato italiano.

### ***3.4 Le attività di vigilanza delle società in house***

Per quanto concerne l'attività di vigilanza sulle società *in house*, la Regione ha riferito che viene esercitata attraverso la verifica delle principali decisioni strategiche proposte dalle stesse società (controlli *ex-ante*), attraverso monitoraggi sviluppati in corso d'anno a scadenze predefinite (controlli *in itinere*) e mediante verifiche effettuate a chiusura dell'esercizio di riferimento (controlli *ex-post*).

### ***3.5 Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati***

La Sezione ha anche operato uno specifico approfondimento circa la natura dei flussi finanziari intercorrenti fra la Regione e gli organismi partecipati del "Sistema partecipazioni regionali". Come è noto detti flussi finanziari potrebbero essere generati da contratti aventi causa di scambio e quindi con natura di corresponsività ovvero avere il loro fondamento in erogazioni liberali privi dell'anzidetto carattere di reciprocità. Ciò premesso, la Sezione ha ritenuto di "isolare", nell'ambito della più generale analisi dei flussi finanziari, unicamente quelli appartenenti alla seconda categoria anzidetta. In particolare, è stato posto il quesito specifico alla Regione di indicare i "Flussi finanziari anno 2021" (in termini di competenza e cassa) da e verso la Regione con i soggetti partecipati (Agenzie, Aziende, Fondazioni, Istituzioni e Società) derivanti da obbligazioni prive della natura di corresponsività (quali a titolo meramente esemplificativo, i contributi) ponendo particolare attenzione a quelli



Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna nascenti o incrementati per sopperire alle conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria (da virus Covid-19).

Sono stati analizzati i flussi finanziari provenienti dalla Regione verso il sistema partecipazioni regionali relativamente:

- alle società per quelle per le quali era presente appunto un flusso (Art-ER scpa, FER srl, Lepida scpa, APT Servizi srl, IRST srl, Bolognafiere spa, IEG spa, Fiere di Parma spa, Piacenza Expo spa, SAPIR, CAAB spa e TPER spa);
- AGREA, Agenzia regionale per il lavoro e Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile;
- Fondazione Emilia-Romagna Teatro Fondazione - Teatro stabile pubblico regionale, Fondazione Arturo Toscanini e fondazione nazionale della danza.

Ulteriore approfondimento è stato esperito con riferimento ai trasferimenti finanziari che dalla Regione migrano verso il "sistema delle partecipazione", riferiti a determinate tipologie di spesa: per ciascuna tipologia di spesa è stato riportato nella Relazione, l'ammontare del flusso relativo al 2020 e quello al 2021, nonché la variazione percentuale. Alla Regione è stato richiesto di riferire, oltre che sull'ammontare del trasferimento, in merito alle motivazioni che giustificano la migrazione.

La Sezione ha affrontato, inoltre, l'analisi dei vincoli imposti alle società controllate, comprese quelle *in house*, nonché quelli eventualmente previsti dalla Regione per gli altri enti, in ordine all'affidamento di incarichi esterni, con indicazione della normativa applicata e dei controlli esperiti sul rispetto delle direttive e disposizioni impartite. La Sezione ha evidenziato che alcuni organismi partecipati utilizzano l'elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio, nonché degli incarichi di consulenza legale approvato dalla Regione.

### ***3.6 Obiettivo fissato concernente l'approvazione del Bilancio di esercizio***

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione sul rendiconto esercizio 2020 (cap. 12), la Sezione prendeva positivamente atto di quanto dichiarato dalla Regione in occasione

Corte dei conti - Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in regione Emilia-Romagna

dell'adunanza in contraddittorio del 12 luglio 2021 in merito all'intenzione di prevedere nella Parte III della Nota di aggiornamento al DEFR 2022 (Indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate), la cui approvazione era prevista ad ottobre 2021, l'inserimento di uno specifico obiettivo, in capo alle società *in house*, consistente nella convocazione delle assemblee per l'approvazione dei bilanci prima della predisposizione del progetto di rendiconto della Regione, in accoglimento del suddetto rilievo formulato dalla Corte. Nella NADEFR 2022, approvata con delibera dell'Assemblea Legislativa n. 58 del 21 dicembre 2021, è stato inserito l'obiettivo rivolto all'insieme delle società *in house* di "trasmettere alla Struttura di vigilanza sulle partecipate della Regione e alla Direzione generale competente, entro il 15 aprile di ciascun anno, i bilanci così come approvati dagli Organi amministrativi delle società e le relative convocazioni assembleari per l'approvazione degli stessi bilanci". Al riguardo, la Regione ha segnalato che tutte le società *in house* hanno rispettato l'obiettivo generale inserito nella Nota di Aggiornamento al DEFR 2022, e hanno trasmesso, entro il 15 aprile 2022, i bilanci approvati dagli organi amministrativi. Al riguardo, nell'adunanza pubblica in contraddittorio dell'8 luglio 2022, considerato che la Sezione in riferimento a Lepida a tale data aveva acquisito solo il bilancio preconsuntivo, è stato posto alla Regione il quesito specifico se la società avesse conseguito l'obiettivo. La Regione ha risposto affermativamente per quanto anzidetto.

### 3.7 I risultati d'esercizio 2021

I risultati d'esercizio 2021, delle n. 20 società partecipate dalla Regione, in relazione ai 17 bilanci che, a suo tempo, sono risultati disponibili (di cui Tper, IRST e Bolognafiere approvati dal Consiglio di amministrazione), sono sintetizzati come segue:

- n. 15 società hanno conseguito un risultato economico positivo (per un totale di euro 28.819.504,29, di cui euro 9,5 ml sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, euro 3.042.114,00 della società SAPIR, euro 5.875.757,00 di Fiere di Parma, euro 1.112.916,00 di Piacenza Expo ed euro 1.609.692,00 di IEG);
- n. 2 società in perdita per euro 16.680.062,00, risultato negativo conseguito da Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna per euro 7.542.354,00 e Bolognafiere per euro 9.137.708,00.

Si precisa che alla data di approvazione della Relazione che accompagnava il giudizio di parificazione sul rendiconto esercizio 2021, non risultavano disponibili i bilanci di Infrastrutture Fluviali (che nel 2020 conseguiva una perdita di euro 8.669,00), CAAB (che nel 2020 conseguiva una perdita pari ad euro 21.425.955,00) e Società di Salsomaggiore in liquidazione (che nel 2020 conseguiva una perdita di euro 388.458,00).

In ordine alle Agenzie regionali e agli altri enti pubblici partecipati, venivano confermati i risultati positivi degli anni precedenti (con l'unico dato mancante relativo al bilancio dell'Ente parco interregionale Sasso Simone e Simoncello), rappresentati in termini di avanzo di amministrazione e per Arpae in utile d'esercizio.

In ordine ai risultati di esercizio delle Fondazioni, si evidenziava che essi, nell'esercizio 2021, erano tutti positivi, salvo per Fondazione centro ricerche marine che aveva conseguito una perdita pari ad euro 87.642,00 e Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati con una perdita di euro 45.462,73. Inoltre, non risultavano disponibili i bilanci della Fondazione Emilia-Romagna teatro Fondazione Teatro stabile pubblico regionale e della Fondazione collegio europeo di Parma.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

