Deliberazione n. 108/2025/PASP

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario (relatore)
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 18 settembre 2025

Comune di Novi di Modena (MO)

Richiesta ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016

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 deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 1/SSRRCO/AUD/22;

Vista la deliberazione di questa Sezione di controllo n. 124/2022/QMIG;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n.135/2022/QMIG;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 19/SSRRCO/QMIG/2022;

Vista la propria deliberazione n. 134/2024/INPR del 11 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista la propria deliberazione n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 concernente l'approvazione delle "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)*";

Vista la richiesta di cui alla deliberazione consiliare del Comune di Novi di Modena (MO) n. 22 del 17 luglio 2025, avente ad oggetto "PROGETTO DI RAFFORZAMENTO DELLA PARTNERSHIP INDUSTRIALE FRA AIMAG S.P.A. ED HERA S.P.A. ED ATTI CONSEGUENTI – ACQUISTO DI PARTECIPAZIONE INDIRETTA NELLA SOCIETÀ HERACQUAMODENA S.R.L. – ADEMPIMENTI AI SENSI DELL'ART. 5 DEL D.LGS. N. 175/2016 RECANTE "TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA "trasmessa dall'Ente ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016 e acquisita al protocollo SEZ_CON_EMI-SC_ER-004863 del 31 luglio 2025;

Vista la nota istruttoria n. prot. SC_ER 4912 del 1° agosto 2025 con la quale la Sezione ha chiesto elementi informativi al Comune di Mirandola facendo seguito all'istanza ex art. 5 del TUSP, pervenuta in data 23 luglio 2025 ed acquisita agli atti della Sezione in pari data, avente ad oggetto: "Progetto di rafforzamento della partnership industriale fra Aimag S.p.A. ed Hera S.p.A. ed atti conseguenti – acquisto di partecipazione indiretta nella società Heracquamodena S.r.l. – adempimenti ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016 recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", e la successiva nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 5202 del 07 agosto 2025, con la quale l'Ente ha fornito riscontro alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione.

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo mediante la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, dott. Massimo Galiero

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Novi di Modena (MO), con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 4812, del 31 luglio 2025 ed ulteriori, ha inviato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, del D. Lgs. n. 175/2016, la delibera di Consiliare n. 50 del 28 luglio 2025, avente ad oggetto "PROGETTO DI RAFFORZAMENTO DELLA

PARTNERSHIP INDUSTRIALE FRA AIMAG S.P.A. ED HERA S.P.A. ED ATTI CONSEGUENTI – ACQUISTO DI PARTECIPAZIONE INDIRETTA NELLA SOCIETÀ HERACQUAMODENA S.R.L. – ADEMPIMENTI AI SENSI DELL'ART. 5 DEL D.LGS. N. 175/2016 RECANTE "TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA" e gli allegati relativi alla stessa.

Con la suddetta deliberazione, il Consiglio comunale ha deliberato di:

1- di prendere atto ed approvare, per quanto di competenza e per le motivazioni di cui in premessa, il Progetto di rafforzamento della partnership industriale fra AIMAG S.p.A. ed HERA S.p.A., così come definito nell'Accordo Quadro siglato in data 22.01.2025 dai rispettivi Consigli di Amministrazione e relativi allegati, dalla cui attuazione deriva il controllo da parte di HERA S.p.A. ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, c. 5, del D. Lgs. n. 175/2016, composto dai documenti di seguito elencati, che costituiscono parte integrante e sostanziale della presente deliberazione:

Allegato A Accordo Quadro
Allegato 1 Nuovo Piano Industriale Rafforzato di AIMAG
Allegato 4.1 Piano Industriale di AIMAG
Allegato 4.2 Piano Industriale NewCo SII HERA (Heracquamodena S.r.l.)
Allegato 4.4 Dividend Policy
Allegato 5.2 Condizioni del Finanziamento Socio HERA
Allegato 6.1 Linee guida del nuovo modello gestionale aziendale
Allegato 7.1 Elementi del Ramo d'Azienda SII HERA (Heracquamodena S.r.l.)
Allegato 7.4 Aumento di Capitale AIMAG
Allegato 9.2 Nuovo Statuto AIMAG
Allegato 9.3.3(a) Poteri del Presidente del Consiglio di Amministrazione
Allegato 9.3.3 (b) Poteri dell'Amministratore Delegato
Allegato 10.1 Statuto NewCo (Heracquamodena S.r.l.)
Allegato B Fairness Opinion e relativo Addendum
Allegato C Relazione di Stima Heracquamodena

2 – di approvare conseguentemente:

a) - la proposta di Aumento di Capitale di AIMAG S.p.A. in natura con esclusione del diritto di opzione ai sensi dell'art. 2441, c. 4, primo periodo, c.c. per l'importo di euro 18.550.738,00, a cui si aggiungono euro 29.382.902,00 a titolo di sovrapprezzo, da eseguirsi in forma scindibile mediante emissione di n. 18.550.738 azioni ordinarie ad un prezzo unitario di euro 2,5839, di cui euro 1,5839 a titolo di sovrapprezzo, aventi godimento regolare, riservato in sottoscrizione al socio industriale HERA S.p.A. e da liberarsi mediante conferimento delle partecipazioni rappresentanti il 45% del capitale sociale di Heracquamodena S.r.l.;

b) - l'acquisizione della partecipazione indiretta in Heracquamodena S.r.l., da concretizzarsi mediante l'acquisizione da parte di AIMAG S.p.A. di partecipazioni

rappresentanti il 45% del capitale sociale della stessa;

c) - lo Statuto di Heracquamodena S.r.l., così come riportato all'Allegato n. 12 dell'Accordo Quadro di cui al punto 1, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

d) - il nuovo Statuto Sociale di AIMAG S.p.A., così come riportato all'Allegato n. 9 dell'Accordo Quadro di cui al punto 1, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

3 – di dare atto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, c. 2, del D. Lgs. n. 175/2016, che l'intervento finanziario previsto con il presente atto deliberativo è compatibile con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;

4 – di dare atto che, all'attuazione del Progetto di cui trattasi, la quota di partecipazione del Comune di Novi di Modena in AIMAG S.p.A. passerà dal 3,07% al 2,78% per quanto riguarda il capitale sociale e dal 3,54% al 2,78% per quanto concerne le azioni ordinarie;

5 – di approvare l'Allegato D, parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, contenente le risposte alle osservazioni pervenute all'esito della consultazione pubblica svolta in ottemperanza all'art. 5, c. 2, secondo periodo, del D. Lgs. n. 175/2016;

6 - di disporre l'invio del presente atto deliberativo alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016 e nel rispetto di quanto previsto nella deliberazione della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna n. 32/2023, precisando che l'espressione del parere della Corte costituisce condizione sospensiva degli effetti della presente deliberazione, che diverrà efficace nel momento in cui detto parere sarà tale da confermare la fattibilità di quanto deliberato; sempre in base a quanto previsto dall'art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, qualora la Corte non si pronunci entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento del presente atto deliberativo, si darà corso a quanto deciso nell'atto stesso; a tal fine si dà mandato ai competenti organi gestionali di produrre alla Sezione regionale della Corte dei Conti tutta la documentazione indicata nella summenzionata deliberazione n. 32 / 2023, in coerenza con quanto stabilito con la presente deliberazione;

7 - di disporre l'invio del presente atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016 e dell'art. 21-bis della L. n. 287/1990, precisando che gli effetti della presente deliberazione rimarranno sospesi sino al termine di sessanta giorni dall'invio, corrispondente al termine che la norma sopra menzionata concede all'Autorità per emettere l'eventuale parere motivato con la specifica delle violazioni riscontrate in riferimento alle norme a tutela della concorrenza e del mercato;

8 – di conferire al Sindaco il mandato ad esercitare, ai sensi dell'art. 9, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016, i diritti di socio nelle assemblee di AIMAG, in conformità a quanto stabilito con la presente deliberazione;

9 – di conferire al Segretario comunale il mandato di dar seguito agli adempimenti per legge conseguenti alla presente deliberazione, per quanto di sua competenza.

Successivamente, con votazione espressa ed accertata nelle forme di legge, l'atto è stato dichiarato, ai sensi dell'art. 134, c. 4, del D. Lgs. n. 267 del 2000, immediatamente eseguibile.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1. L'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, come recentemente modificato dall'art. 11 c. 1, lett. a), della L. 5 agosto 2022 n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una nuova società e di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta) in un organismo societario esistente, sia trasmesso dall'amministrazione "*all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21*-bis *della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo*" (cfr. art. 5, c. 3) e che "*Ai fini di quanto previsto dal c. 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito* internet *istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*" (cfr. art. 5, c. 4).

1.2. La modifica all'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016, ad opera della L. n. 118/2022, riguarda il controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente:

a) delineando la "natura" della funzione assegnata alla Corte: consultiva o controllo;

b) indicando le Sezioni competenti a svolgere detta funzione: **i)** per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; **ii)** per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; **iii)** per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 259 è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, c. 4);

c) disciplinando la procedura per l'esercizio della funzione:

"*L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento*" (cfr. art. 5, c. 3);

d) stabilendo i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione (art. 5, c. 1, 2 e 3):

d1) I c. 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione un'analitica motivazione in ordine: **a)** alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4; **b)** alle ragioni e le finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e **c)** della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; **d)** alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **e)** alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese;

d2) Il c. 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: **a)** la conformità dell'atto a quanto disposto dai c. 1 e 2 dell'art. 5;

b) la conformità a quanto disposto dagli art. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti, SSRRCO, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

1.3.L'intervenuta modifica del T.U.S.P., come anche rilevato dalle Sezioni Riunite nella citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, va inquadrata nel sistema

delineato dalla Corte costituzionale, secondo la quale le norme del T.U.S.P. si qualificano quali principi fondamentali espressivi del coordinamento finanziario, "*trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento*" (Corte cost., sent. n. 86/2022 e n. 194 del 2020).

Pertanto, "*la finalità complessiva di coordinamento della finanza pubblica del T.U.S.P.,* [le cui norme configurano] *parametri interposti* [di coordinamento finanziario *ex* art. 117, c. 3, Cost.] *sono anche teleologicamente orientati alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche nelle società, e pertanto intersecano profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*" (Corte cost., sent. n. 86/2022, punto 4 del *diritto*).

1.4. Il predetto inquadramento costituzionale concorre a interpretare in chiave teleologica e sistematica i nuovi parametri (v. successivo punto **2.5.**), di cui all'art. 5, delineati dal T.U.S.P., novellato dalla Legge n. 118/2022, che fanno sistema con le disposizioni di cui all'art. 20 del medesimo T.U.S.P., come è possibile ricavare dal criterio e principio direttivo indicato nell'art. 8, c. 2, lett. i), della medesima L. n. 118/2022 *("l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica prevista dall'art. 20 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, [tenendo conto] anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione")*.

E proprio in attuazione del citato criterio e principio direttivo della L. D. n. 118/2022, è stato emanato il D. Lgs. n. 201/2022, rubricato "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*": all'art. 17, c. 5, del D. Lgs. n. 201/2022, con riferimento agli affidamenti a società *in house*, si prevede che "*5. L'Ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al c. 1 del medesimo art. 20* [*1. Fermo quanto previsto dall'art. 24, c. 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, c. 4, del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non*

detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, e alla struttura di cui all'art. 15.], *delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione*".

2. Istanza pervenuta alla Sezione

2.1. Tanto premesso, il Collegio è chiamato ad esprimersi, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., sull'atto di acquisto di partecipazione indiretta da parte del Comune di Novi di Modena nella società Heracquamodena S.r.l.

2.2. In base al richiamato art. 5 del T.U.S.P., le Amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-*bis* della L. n. 287/1990) gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione societaria (diretta o indiretta). La norma citata prevede che la Corte dei conti deliberi in ordine alla conformità dello stesso a quanto disposto dai c. 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2.3. La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata di recente oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (v. citata del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22), le quali ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza "*di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*".

2.4. La medesima pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite ha qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*". Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro sessanta giorni; decorso inutilmente tale termine l'amministrazione può procedere autonomamente.

2.5. In ordine ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a cinque parametri: **i)** "necessità" della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo T.U.S.P.); **ii)** ragioni e finalità che giustificano la scelta sul piano della convenienza economica in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o

esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iii)** sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo di tale scelta, in relazione alle due diverse opzioni di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (o da affidare); **iv)** compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; **v)** assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

2.6. Rimane fermo che la magistratura contabile deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P.

2.7. Infine, in merito agli esiti, l'art. 5, c. 4, T.U.S.P. stabilisce che la pronuncia della Corte dei conti assuma la veste formale di un parere (pur trattandosi nella sostanza di un controllo, cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 16/SSRRCO/QMIG/22) e prevede che, qualora quest'ultimo sia "*in tutto o in parte negativo*", l'amministrazione pubblica interessata possa comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale (cd. motivazione rafforzata).

2.8 Con pronuncia n. 32/2023/INPR del 25 gennaio 2023 questa Sezione ha approvato le "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)",* mettendo in risalto come il necessario vaglio istruttorio – che deve essere svolto dall'amministrazione prima di sottoporre alla Sezione regionale la delibera per l'espressione del giudizio richiesto dalla Corte – esiga una oggettiva serietà di analisi e di verifica che la molteplicità dei presupposti indicati dall'art. 5 del T.U.S.P. individuano in modo specifico e puntuale. Invero, la disposizione normativa in parola richiede che il vaglio della Sezione regionale di controllo non si riduca alla semplice presa d'atto della rappresentazione istruttoria fornita dall'amministrazione. Peraltro, l'amministrazione deve svolgere una sua istruttoria preliminare alla sottoposizione alla sezione sui singoli parametri del "controllo", fornendone in modo esaustivo gli elementi, evitando cioè superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di parametri dal tenore sicuramente elastico. Nell'applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale e al duplice fine di consentire, per un verso, all'organo di controllo il vaglio istruttorio della richiesta formulata dall'Ente, ai sensi dell'art. 5, c. 3 e 4, T.U.S.P., e, per altro verso, di fornire all'Ente un quadro esaustivo degli approfondimenti necessari, questa Sezione, con la suddetta delibera n. 32/2023, ha approvato e messo a disposizione dell'Amministrazione un questionario da allegarsi alla richiesta medesima. Giova precisare, al riguardo, che il questionario contempla una serie di quesiti analiticamente sviluppati afferenti ai seguenti

parametri esplicitati dall'art. 5 del T.U.S.P. (di cui anche al precedente punto n. 2.5): "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4* [del T.U.S.P.], *evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*", nonché "*della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".*

2.9. È pertanto alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato che va scrutinato l'atto trasmesso dal Comune di Novi di Modena, ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P., procedendo all'esame del rispetto, da parte dell'amministrazione, delle disposizioni in tema di competenza ad adottare l'atto e dei requisiti contenutistici dello stesso, nonché dell'adempimento degli oneri di motivazione, sia rispetto ai vincoli normativi e finalistici sia rispetto a quelli economico-finanziari.

3. Competenza alla pronuncia

3.1. In punto di competenza occorre palesare il recente pronunciamento delle Sezioni Riunite di controllo, reso in sede nomofilattica, adottato in tema di istanza di parere *ex* art. 5 del T.U.S.P.

3.2. Le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata dalle Sezioni regionali di controllo per il Veneto e per l'Emilia-Romagna, si sono pronunciate con la citata delibera n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in data 3 novembre 2022 ritenendo che "1. *Fermo restando il riparto di competenza interno previsto in via generale dall'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016, va dichiarata la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nelle fattispecie prese in esame (atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni societarie relativi al peculiare caso di un'operazione di partenariato esteso, attuata secondo le linee guida del MUR e rientrante nell'ambito del PNRR, dalla quale consegue la costituzione, con un'unica operazione, di una società consortile a responsabilità limitata, fortemente collegata con la struttura centrale dell'indicato Ministero, da parte di una pluralità di enti pubblici, insistenti su buona parte del territorio nazionale, e ricadenti nella competenza territoriale di diverse Sezioni regionali di controllo)*. […]".

3.3. Ciò premesso, in base all'art. 5, c. 4, del T.U.S.P. ("*per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la*

Sezione regionale di controllo"), sussiste la competenza di questa Sezione a deliberare al riguardo.

4. Ammissibilità soggettiva

4.1. L'art. 5 nella parte in cui prevede che al c. 1 "[…] *l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche* […], al c. 3 che "*L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. 10 ottobre 1990, n. 287 , e alla Corte dei conti* […]" indica i soggetti riconducibili al disposto normativo in parola ovverosia le amministrazioni pubbliche che ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. a), del medesimo decreto e cioè "*le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 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*".

4.2. Nell'ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 del T.U.S.P. impone che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'art. 7, c. 1 e 2*". Tali norme disciplinano, dunque, gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo. Ebbene, nel caso di specie, l'acquisto della partecipazione diretta risulta autorizzato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale (del. n.72 del 14 luglio 2025), in linea con quanto previsto dalla lettera c) del c. 1 dell'art. 7.

4.3. Ciò rappresentato, la Sezione ritiene sussistere, nella specie, il requisito dell'ammissibilità soggettiva.

5. Ammissibilità oggettiva

5.1. L'art. 5 c. 1 del T.U.S.P. prevede che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo competente si pronunci sull'atto deliberativo avente ad oggetto "*la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale*".

5.2. Quanto al perimetro oggettivo della richiamata disposizione, le Sezioni riunite in sede di controllo - in riscontro ad una richiesta avanzata della Sezione regionale di controllo per la Toscana con delibera n. 196/2022/QMIG - si sono pronunciate con delibera n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, depositata in data 23 novembre 2022, emettendo il seguente orientamento generale: "*l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai c. 3 e 4 dell'art. 5 del D. Lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di*

trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio".

5.3. Il caso di specie concerne l'acquisizione, da parte del Comune di Novi di Modena, di una partecipazione indiretta nella società Heracquemodena S.r.l., ovvero in una società già costituita, nella quale l'Ente non afferisce alla compagine societaria. Sicché, per quanto esposto, deve ritenersi sussistente anche il requisito dell'ammissibilità oggettiva in parola: l'Ente con la sottoscrizione della partecipazione societaria acquisisce, altresì, la posizione di socio.

6. Il Servizio Idrico Integrato

Preliminarmente all'esame nel merito della richiesta di parere, occorre brevemente ricostruire la disciplina del servizio idrico integrato.

Il Servizio Idrico Integrato, a norma dell'art. 141, c. 2, del D. Lgs. n. 152/2006, consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue e deve essere gestito secondo principi di efficienza efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie; ai sensi dell'art. 142, c. 2 e 3, del D. Lgs. n. 152/2006, le Regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. Gli Enti locali, attraverso l'Ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, c. 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del D. Lgs. 152/2006. Ai sensi dell'art. 147, c. 1, del D. Lgs. 152/2006, "*i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36*". Il comma 2 dello stesso art. 147 prevede, inoltre, che le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Con la L.R. n. 23/2011, istitutiva dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR), la Regione ha individuato un unico Ambito

territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale (ed eventualmente in casi particolari anche Comuni esterni limitrofi al confine regionale) e riattribuendo le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali al nuovo ente pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. Con l'Agenzia, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni e le Province della Regione, si realizza così l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani già esercitate dalle Autorità d'ambito territoriali ottimali. L'ATERSIR opera su due livelli cui competono funzioni distinte di governo. Le funzioni di primo livello sono esercitate dal Consiglio di Ambito con riferimento all'intero ambito territoriale ottimale, ossia la Regione mentre le funzioni del secondo livello sono esercitate dai Consigli locali (uno per ogni provincia). Ai sensi dell'art. 7, c. 5, lett f), L. R. 23/2011, il Consiglio d'àmbito provvede, sia per il servizio idrico integrato sia per quello di gestione dei rifiuti, all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio. L'art. 149 bis del D. Lgs. n. 152/2006 stabilisce che "*l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica*". L'art. 149 del D. Lgs. n. 152/2006 individua nel Piano d'Ambito, la cui approvazione compete all'Ente di governo dell'àmbito, lo strumento di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziario della gestione del servizio idrico integrato. L'art. 13, c. 5, L. R. 23/2011 prescrive che il piano d'ambito per il servizio idrico integrato, in attuazione di quanto previsto dall'art. 149, D. Lgs. 152/2006 preveda: a) la ricognizione delle infrastrutture; b) il programma degli interventi; c) il modello gestionale ed organizzativo; d) il piano economico finanziario.

Il principio di unicità del servizio idrico integrato comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura, dunque, come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società in house o mista individuata come gestore dall'ente d'ambito (Cons. St., Sez. II, sent. n. 7476/2021).

Per quanto concerne la provincia di Modena, AIMAG S.p.A. gestisce il SII per i comuni di Bastiglia, Bomporto, Campogalliano, Camposanto, Carpi, Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Medolla, Mirandola, Novi di Modena, San Felice sul Panaro, San Possidonio, San Prospero sulla Secchia, Soliera.

A far data dal 30/06/2025 HERAcquaModena S.r.l. (Società controllata di HERA S.p.A.), a seguito di operazione societaria consistente nel conferimento del ramo d'azienda relativo alla gestione del SII da parte della società HERA S.p.A., è

titolare della gestione del servizio idrico integrato per i comuni di Castelfranco Emilia, Castelnovo Rangone, Castelvetro, Fanano, Fiorano Modenese, Fiumalbo, Formigine, Frassinoro, Guiglia, Lama Mocogno, Maranello, Marano, Modena, Montecreto, Montefiorino, Montese, Palagano, Pavullo, Pievepelago, Polinago, Prignano, San Cesario sul Panaro, Sassuolo, Savignano sul Panaro, Serramazzoni, Sestola, Spilamberto, Vignola, Zocca.

I comuni di Finale Emilia, Nonantola e Ravarino sono gestiti da SORGEACQUA S.r.l..

Infine, Il Comune montano di Riolunato è gestito in economia secondo quanto previsto dal comma 2-bis dell'art. 147 del D. Lgs. n. 152 del 2006.

7. Merito

Nella propria attività istruttoria volta all'emissione della presente pronuncia la Sezione ha tenuto debitamente conto degli elementi informativi offerti dall'istante alla luce anche delle "*indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)*", fornite dalla Sezione con delibera n. 32/2023/INPR. Inoltre, la Sezione uniforma la propria attività di controllo al seguente principio di orientamento generale definito dalle Sezioni Riunite con la già citata delibera n. 16/2022/QMIG "*Nell'esame previsto dall'art. 5, c. 3, del T.U.S.P. sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione*".

Si rappresentano di seguito le diverse questioni e i diversi punti di controllo e di verifica.

7.1. In ordine alle risposte fornite dall'istante ai quesiti contrassegnati con la lett. A) "tipologia, vincolo di scopo e di attività", di cui al questionario approvato con delibera n. 32/2023/INPR, si rappresenta quanto segue.

Al quesito A.1 "La partecipata oggetto di investimento rientra nei vincoli tipologici delle società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa (art. 3, c. 1 TUSP)", l'Ente risponde affermativamente, specificando che "La società Heracquamodena è costituita in forma di società a responsabilità limitata. Si veda Atto costitutivo

Heracquamodena Allegato 2".

Al quesito A.2 "La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 c. 1 TUSP) o ha per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo i criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato (art. 4 c. 3 TUSP)", l'Ente risponde affermativamente, specificando che "La Società ha per oggetto lo svolgimento delle attività di gestione integrata delle risorse idriche e quindi rientra nella tipologia prevista dall'art. 4 c. 1 del D.Lgs. 175/2016".

Al quesito A.3 "La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto lo svolgimento delle attività sotto indicate?", l'Ente risponde affermativamente, specificando che "La Società ha per oggetto lo svolgimento delle attività di gestione integrata delle risorse idriche e pertanto rientra nella lett. a) dell'art. 4 c. 2 del TUSP. In caso di risposta positiva al quesito precedente indicare in quale delle tipologie elencate rientra l'attività svolta: Lett. a) La Società ha per oggetto lo svolgimento delle attività di gestione integrata delle risorse idriche".

Al quesito A.4 "a) In caso di società in house, la società ha ad oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui sopra (art. 4 c.4 TUSP)? b) Salvo quanto previsto dall'art. 16 TUSP, la società opera in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (art. 4 c. 4 TUSP)?", l'Ente risponde negativamente, specificando che "Non ricorre la fattispecie. Non applicabile. La società non è una società in house ma società detenuta al 100% da una società quotata".

Al quesito A.5 "La partecipata oggetto di investimento qualora ricadente nella fattispecie di cui all'art. 4 comma 2, lettera d) del TUSP e controllata da enti locali, ha rispettato il divieto di costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni in società?", l'Ente risponde negativamente, specificando che "Non ricorre la fattispecie. Non applicabile (la partecipata oggetto di investimento non è a controllo pubblico)".

Al quesito A.6 "La partecipata oggetto di investimento è riconducibile alle disposizioni di cui all'art.34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 (art. 4 c.6 TUSP)?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito A.7 "La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti

rinnovabili?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito A.8 "La partecipata oggetto di investimento è riconducibile alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, o possiede caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, o ha caratteristiche analoghe agli enti di ricerca? (art.4 c. 8 TUSP?)", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito A.9 "La partecipata oggetto di investimento ricade all'interno della fattispecie di cui all'art. 4, c.9 del TUSP?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito A.10 "La partecipata oggetto di investimento produce servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica?(art. 4 c.9 bis TUSP)?", l'Ente risponde affermativamente, specificando che "Attualmente la società partecipata, in forza del conferimento del ramo d'azienda da parte del concessionario Hera Spa, gestisce il servizio idrico integrato nell'area centro sud della Provincia di Modena. La nuova gara prevista per l'intero bacino provinciale avverrà alla scadenza delle attuali concessioni, ora fissate al 31/12/2027. Si veda Atto di conferimento del ramo d'azienda Allegato 6".

Al quesito A.11 "La partecipata oggetto di investimento è una società bancaria di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385? la quota di partecipazione supera l'1 per cento del capitale sociale e non vi siano ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima. (art. 4 c. 9-ter TUSP)?", l'Ente risponde negativamente.

7.2. In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "B Convenienza Economica e sostenibilità finanziaria", si rappresenta quanto segue.

Al quesito B.1 "Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene una parte descrittiva con le ipotesi e lo scenario/gli scenari previsti?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda la perizia giurata dello Studio (…) Allegato 3 da pagina 34 e seguenti e da pagina 66 e seguenti".

Al quesito B.2 "Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene la parte quantitativa coerente con le variabili indicate nella parte descrittiva?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda la

perizia giurata dello Studio (…) Allegato 3 da pagina 66 e seguenti".

Al quesito B.3 "Orizzonte temporale del piano. a) Il Piano di quante annualità si compone? b) Se l'arco temporale è superiore a 5 anni, tale arco temporale risulta giustificato?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "a) 4 anni dal 2025 al 2028 b) L'arco temporale considerato non supera i 5 anni. Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1".

Al quesito B.4 "Approvazione. a) Il Piano è stato formalmente approvato? b) Da quale organo? c) A quando risale l'approvazione del Piano?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "a) SI b) Amministratore unico c) 26/03/2025 Il piano industriale è stato enucleato dal piano industriale di Hera S.p.A. quest'ultimo approvato in data 22/01/2025".

Al quesito B.5 "Credibilità e strategia del piano. a) Il piano appare credibile? b) Il piano è fondato su intenzioni strategiche chiare e razionali, condivisibili da parte di un lettore informato, coerenti con la situazione di fatto dell'impresa e del contesto in cui opera? c) Le strategie di intervento e le iniziative individuate appaiono chiare?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "a) SI b) SI c) SI e il processo di predisposizione del piano industriale come definito all'interno del bilancio 2024 del Gruppo Hera Spa (es. da pagina 27 e 32). Allegato 4".

Al quesito B.6 "Il piano tiene conto, anche attraverso prove di resistenza (stress test), dei fattori di rischio e di incertezza ai quali è maggiormente esposta la partecipata oggetto di investimento?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1. Hera S.p.A. ha sviluppato un modello strutturato di analisi del rischio volto a misurare la solidità del piano industriale a molteplici scenari di rischio avversi, attraverso un'adeguata analisi dei fattori di rischio e delle variabili a essi collegate, consentendo una valutazione opportuna del livello di rischiosità delle varie filiere di business. Nel caso specifico, la partecipata oggetto di investimento opera in un ambito regolato, dove i fattori di rischio e di incertezza sono pressoché nulli. Si veda il bilancio 2024 del Gruppo Hera Spa, alle pagine 27, 32, 36, 37, 38, 101, 106, 107 e altri (ulteriori pagine presenti nel Bilancio di Sostenibilità sezione 1.07.07) Allegato 4".

Al quesito B.7 "La partecipata oggetto dell'investimento dispone delle capacità e delle competenze manageriali per realizzare le iniziative?", l'Ente risponde affermativamente.

Al quesito B.8 "La partecipata oggetto di investimento dispone delle risorse chiave (umane e tecniche) per la conduzione dell'attività?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda la perizia giurata dello Studio (..)Allegato 3 alle pagine 49, 69 e relativi suoi allegati b) e c)".

Al quesito B.9 "La partecipata oggetto di investimento ha predisposto un

monitoraggio continuativo dell'andamento aziendale che considera il confronto con i dati di andamento del precedente esercizio (ove esistenti), in termini di ricavi, costi, posizione finanziaria netta (PFN), Ebitda?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "La società neocostituita ha predisposto la metodologia per effettuare il monitoraggio dell'andamento infrannuale e annuale secondo le reportistiche già utilizzate dal Gruppo Hera".

Al quesito B.10 "La partecipata oggetto di investimento è in grado di stimare l'andamento gestionale anche ricorrendo ad indicatori chiave gestionali (KPI) che consentano valutazioni rapide nel continuo? Ad es. incidenza del costo del lavoro, incidenza del costo delle materie prime, andamento dei ricavi. In caso affermativo, indicare nel campo NOTE gli indicatori chiave gestionali utilizzati.", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "· Incidenza del costo del lavoro sul valore della produzione; · Incidenza del costo delle materie prime e dei consumi; · Margine operativo lordo (EBITDA Margin); · Margine operativo netto (EBIT Margin); · Utile netto su ricavi (Net Profit Margin); · Costo medio del personale per dipendente; · Indicatori di rotazione (DSO, DPO); Poiché la società opera in un business regolato (Servizio Idrico Integrato) in cui i costi non sono ammessi a remunerazione se non sono espressione di una gestione efficiente, il rispetto di livelli di efficienza è un elemento intrinseco all'approvazione dei costi regolatori ammessi in tariffa".

Al quesito B.11 "La partecipata oggetto dell'investimento dispone di un piano di tesoreria mensilizzato con una proiezione a 12 mesi delle stime delle entrate e delle uscite finanziarie, il cui scostamento viene valutato a consuntivo?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda la perizia giurata dello Studio (…) a pagina 69 e allegato c) e si veda nel bilancio 2024 del Gruppo Hera Spa Allegato 4 a pagina 303. La società oggetto di investimento ha un contratto di tesoreria centralizzata."

Al quesito B.12 "La partecipata oggetto dell'investimento dispone di una situazione contabile recante le rettifiche di competenza e gli assestamenti di chiusura, nel rispetto del principio contabile OIC 30, quanto più possibile aggiornata e comunque non anteriore di oltre 120 giorni, quale presupposto necessario per la predisposizione del piano?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "L'ultima situazione contabile è il bilancio di esercizio 2024 di Hera S.p.A. approvato in data 26/03/2025, nella stessa data è stata approvata anche la situazione contabile della partecipata oggetto dell'investimento utilizzata per la perizia giurata dello Studio (…) Allegato 3 e per 'Relazione di stima ex art. 2343-ter, 2º comma, lettera b) del codice civile per il conferimento di quota di partecipazione sociale' del Dott. (….)Allegato 5. Pertanto l'OIC 30 non risulta applicabile, si specifica che la partecipata oggetto dell'investimento utilizza i

principi contabili IAS."

Al quesito B.13 "Situazione debitoria. a) La partecipata oggetto dell'investimento ha rappresentato la situazione debitoria in modo completo? b) Tale rappresentazione è affidabile?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1 a pagina 4, e la perizia giurata dello Studio(…..), Allegato 3 da pagina 48 e seguenti."

Al quesito B.14 "Il flusso di cassa della gestione operativa approssimabile con l'Ebitda indicato nel Piano è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1 da pagina 5 a pagina 7."

Al quesito B.15 "Risorse al servizio del debito. a) La partecipata oggetto dell'investimento è in grado di generare anche per il futuro risorse al servizio del debito? b) Il risultato delle proiezioni tende ad essere positivo?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1 da pagina 5 a pagina 7."

Al quesito B.16 "Valore contabile dei cespiti. a) Il valore netto contabile dei cespiti è inferiore o al massimo uguale al maggiore tra il valore recuperabile e quello di mercato? b) Se superiore, occorre appostare con prudenza adeguati fondi per l'adeguamento delle attività e delle passività. Indicare nel campo note i fondi di adeguamento eventualmente appostati.", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Il valore contabile dei cespiti è inferiore al valore recuperabile e a quello di mercato. Si veda bilancio 2024 del Gruppo Hera Spa Allegato 4 a pagina 441-442 in merito all'impairment test, e la perizia giurata dello Studio (….), Allegato 3 da cui si evince un VNC (pagina 44) inferiore all'EV (pagina 76)."

Al quesito B.17 "Anzianità dei crediti commerciali. a) A supporto del Piano è disponibile un prospetto recante l'anzianità dei crediti commerciali e le cause del ritardo di incasso tale da consentire una valutazione oggettiva dei rischi di perdite sui crediti e una stima prudente dei tempi di incasso? b) In difetto, è opportuno che i crediti commerciali siano suddivisi in relazione alla loro anzianità (ad es. crediti non scaduti, crediti scaduti da meno di 30 giorni, crediti scaduti tra i 31 ed i 60 giorni, crediti scaduti tra i 61 e i 120 giorni, crediti scaduti da più di 120 giorni)", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "La partecipata oggetto dell'investimento ha una rischiosità creditizia bassa derivante dalla tipologia di clientela, area geografica e tipologia di servizio offerto. I crediti al 31/12/2024 sono la base di partenza per il calcolo del piano industriale, quelli che effettivamente saranno trasferiti saranno quelli alla data di efficacia del conferimento, ovvero successivi al 30/06/2025. Nell'accordo è previsto un meccanismo di conguaglio che tiene conto anche del fondo svalutazione crediti, calcolato come da principi contabili riportati nella perizia giurata dello Studio (...),

Allegato 3 da pagina 48 dove si espone la sintesi delle analisi effettuate e a pagina 80 dove si vede nota in basso in merito ai crediti scaduti. Inoltre nell'ambito dei contratti di servizio tra la partecipata oggetto dell'investimento e Hera S.p.A. è previsto un servizio specifico di credit management. Le proiezioni di piano sono state fatte in coerenza con i dati storici e l'evoluzione attesa."

Al quesito B.18 "A supporto del Piano sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva VS Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail e la Centrale Rischi?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "La società è stata costituita il 28/02/2025 e iscritta in CCIAA di Bologna in data 03.03.2025. Si veda Atto costitutivo Heracquamodena Allegato 2."

Al quesito B.19 "Si è tenuto adeguatamente conto dei rischi di passività potenziali, anche derivanti dalle garanzie concesse?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda Atto di conferimento ramo d'azienda, dove si è tenuto conto delle passività potenziali e dei conseguenti impegni presi da Hera Spa, Allegato 6 pag.6. Si veda inoltre la perizia giurata dello Studio (….), Allegato 3 pagina 50."

Al quesito B.20 "Piani precedenti. a) Esistono Piani precedenti? b) In caso affermativo, ci sono differenze? c) Se esistono differenze, indicare nel campo note quelle più significative?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "a) NO b) Non ricorre la fattispecie c) Non ricorre la fattispecie. La società è stata costituita il 28/02/2025 e iscritta in CCIAA di Bologna in data 03.03.2025. Si veda Atto costitutivo Heracquamodena Allegato 2."

Al quesito B.21 "La stima delle proiezioni dei flussi finanziari del piano è l'esito di un percorso che si dipana in ordinate fasi successive così articolate: · stima dei ricavi · stima dei costi variabili correlati ai ricavi · stima dei costi fissi · stima degli investimenti · stima degli effetti delle iniziative industriali che si intendono intraprendere · verifica di coerenza dei dati economici prognostici · stima del pagamento delle imposte sul reddito · declinazione finanziaria delle grandezze economiche e determinazione dei flussi al servizio del debito, verificare se il flusso di cassa della gestione operativa è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento · declinazione patrimoniale muovendo dalla situazione contabile di partenza. Proiezioni dei ricavi a) Le proiezioni dei ricavi sono coerenti con i dati storici e quelli correnti? b) Le variazioni dei ricavi prospettici rispetto al dato storico/corrente dell'esercizio in corso sono giustificate?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Le variazioni dei ricavi prospettici rispetto al dato storico sono individuate all'interno della perizia di conferimento e sono riferibili principalmente alle diverse stime rispetto ai nuovi allacciamenti alla rete idrica/fognatura e come detto sopra ai temi regolatori come il WACC tariffario. Si

veda la perizia giurata dello Studio (….), Allegato 3 pag.67 e ss."

Al quesito B.22 "Il piano tiene conto in misura adeguata degli investimenti di mantenimento occorrenti? (L'ammontare degli investimenti di mantenimento previsti nel piano è opportuno che sia quantomeno coerente con quello del passato)", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato Allegato 1 pagina 5 (in cui vengono indicate le capex), e si veda la perizia giurata dello Studio (...), Allegato 3 pagina 70 (capex annue)."

Al quesito B.23 "Eventuale dismissione di cespiti di investimento. a) Se è stata prevista la dismissione di cespiti d'investimento, si è tenuto conto delle effettive prospettive di realizzo in termini di ammontare (al netto dei costi di dismissione) e tempi? b) Le relative stime sono adeguatamente suffragate? In caso positivo, indicare nel campo note la motivazione.", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Non ricorre la fattispecie. Non sono state previste al momento dismissioni di cespiti."

Al quesito B.24 "La determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito deve essere effettuata muovendo dai dati economici. Essa può avere luogo: · attraverso il ciclo di conversione in flussi di cassa che tiene conto dei tempi di incasso dei ricavi, di pagamento dei costi e di rigiro del magazzino; · deducendo dai flussi così determinati gli investimenti previsti (sia quelli di mantenimento che quelli relativi alle iniziative industriali) e il pagamento delle imposte, portando in conto l'effetto delle dismissioni di cespiti d'investimento e di altre operazioni straordinarie previste. a) è stata svolta la determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito? b) se sì attraverso quali delle suddette modalità?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "a) SI b) Entrambe sia attraverso il ciclo di conversione in flussi di cassa, che deducendo dai flussi così determinati gli investimenti previsti e il pagamento delle imposte, portando in conto l'effetto delle eventuali e future dismissioni di cespiti d'investimento e di altre operazioni straordinarie previste. Si veda la perizia giurata dello Studio(….)Allegato 3 pag. 66 e ss."

7.3. In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "C" si rappresenta quanto segue.

Al quesito C.1 "È stato redatto un business plan? In caso affermativo, il piano è stato asseverato? (Nel decreto legislativo n. 201/2022 sui servizi pubblici locali a rete è prevista un'asseverazione (art. 14). Indicare in nota da parte di quali soggetti il Piano è stato asseverato. Quale organo ha approvato il Piano? Quale arco temporale interessa il Piano?)", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Il business plan è stato asseverato da Cifra S.r.l. nell'attestazione Piano Industriale asseverato si veda Allegato 1. Il business plan

è stato approvato dall'Amministratore Unico il 26/03/2025, come enucleazione del piano industriale di Hera S.p.A. Il business plan ha come arco temporale gli anni 2025-2028. Si veda Piano Industriale asseverato Allegato 1."

Al quesito C.2 "Secondo la previsione dell'evoluzione del business della società contenuto nel business plan, entro il terzo anno successivo alla data di acquisizione delle partecipazioni, la società raggiungerà almeno il pareggio economico o un risultato netto positivo e un equilibrio finanziario. (art. 14 c. 5 TUSP)?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "Si veda attestazione Piano Industriale asseverato. Allegato 1 pag 4."

Al quesito C.3 "La partecipata oggetto di investimento ha predisposto specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ed è stata informata l'assemblea? (art. 6 c. 2 TUSP)", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Non ricorre la fattispecie. Non applicabile ai sensi del TUSP. Tuttavia, all'interno delle procedure del Gruppo Hera, vengono rispettate tutte le normative afferenti alle valutazioni dei rischi aziendali come risulta dal punto 9 della Relazione di Corporate Governance 2024 del Gruppo Hera Allegato 7."

Al quesito C.4 "La partecipata oggetto di investimento ha raggiunto il pareggio economico o un risultato netto positivo una volta almeno negli ultimi tre anni? (art. 14 c. 5 TUSP)", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Non ricorre la fattispecie. Non applicabile ai sensi del TUSP. E comunque la società è stata costituita nel 2025 e pertanto non ci sono bilanci preesistenti. Si veda la perizia giurata dello Studio (...), Allegato 3."

Al quesito C.5 "La partecipata oggetto di investimento ha mantenuto o conseguito nel triennio precedente l'investimento un equilibrio finanziario? (art. 14 c. 5 TUSP)", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Non ricorre la fattispecie. Non applicabile in quanto la partecipata oggetto di investimento non era esistente sia perché non soggetta al TUSP."

Al quesito C.7 "Sussistono debiti per retribuzioni scaduti da almeno trenta giorni pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni? (art. 3 c. 4 lettera a Codice della Crisi d'Impresa)", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Premesso che la società è neocostituita, non vi sono debiti per retribuzioni scaduti, questo si deduce dal rapporto fra il valore indicato a pagina 49 e pag.67 della perizia giurata dello Studio (...), Allegato 3."

Al quesito C.8 "Sussistono debiti verso fornitori scaduti da almeno novanta giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti? (art. 3 c. 4 lettera b Codice della Crisi d'Impresa)", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Si veda perizia giurata dello Studio (...)Allegato 3, confrontando il rapporto fra il valore dei debiti di pagina 45, e i costi operativi indicati a pagina 67."

Al quesito C.9 "Sussistono esposizioni nei confronti delle banche e degli altri

intermediari finanziari che siano scadute da più di sessanta giorni o che abbiano superato da almeno sessanta giorni il limite degli affidamenti ottenuti in qualunque forma purché rappresentino complessivamente almeno il cinque per cento del totale delle esposizioni (art. 3 c. 4 lettera c Codice della Crisi d'Impresa)?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "No non sono state trasferite. Nella società oggetto di investimento vi è solamente un debito finanziario intercompany. Si veda perizia giurata dello Studio (...) Allegato 3, pagina 51."

Al quesito C.10 "Sussistono una o più delle esposizioni debitorie previste dall'articolo 25 novies, comma 1 del Codice della Crisi d'Impresa? Indicare quali nel campo note", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "Si veda la relazione del Collegio Sindacale e la relazione della società di revisione allegati al bilancio 2024 del Gruppo Hera Spa Allegato 4 pagina 484."

7.4. Con riferimento all'analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "D" si rappresenta quanto segue.

Al quesito D.1 "L'amministrazione ha operato una valutazione di efficienza economica della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo", l'Ente risponde affermativamente, segnalando: "In tutti i casi la partecipazione ad Heracquamodena è l'unico strumento che consentirà ad Aimag di partecipare alla prossima gara sul servizio idrico in posizione competitiva e che consente, come imposto dalla legge, una unificazione gestionale di ambito. Gli indicatori di efficienza economica e di efficacia, riconducibili alle Delibere ARERA 655/2015/R/idr e 917/2017/R/idr (e successive modifiche), relativi alla partecipata oggetto di investimento, sono rendicontati annualmente da Hera S.p.A., e verranno rendicontati negli anni futuri da Heracquamodena. A titolo esemplificativo e non esaustivo: perdite idriche nelle reti di distribuzione, tempo di esecuzione degli allacci, qualità dell'acqua erogata."

Al quesito D.2 "L'amministrazione ha operato una valutazione di efficacia della gestione societaria?", l'Ente istante risponde positivamente, segnalando che "Si rimanda alla risposta D1."

Al quesito D.3 "L'amministrazione ha valutato l'economicità della scelta?", l'Ente istante segnala che "Sono stati effettuati dei confronti puntuali fra il piano industriale senza operazione (Piano Industriale Stand-Alone) e un piano industriale con l'esecuzione dell'operazione (Piano Industriale Rafforzato) di acquisizione della società indiretta Heracquamodena da parte della società partecipata diretta Aimag Spa."

La Sezione prende atto delle informazioni trasmesse dall'Ente istante.

7.5. In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti

di cui alla lettera "E" si rappresenta quanto segue.

Al quesito E.1 "Dall'analisi effettuata l'Ente ha rilevato che la società oggetto di investimento svolge attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "La società oggetto di investimento svolge attività analoga ad Aimag spa partecipata dai Comuni ma su territori contigui all'interno della provincia di Modena. L'operazione stessa ha l'obiettivo di integrare le gestioni a livello di bacino provinciale in coerenza con le volontà del legislatore ai sensi dell'art. 147 co. 2 del D.Lgs. 152/2006."

Al quesito E.2 "Dall'esame del prospetto della dotazione organica della partecipata oggetto di investimento, l'Ente ha rilevato che questa risulta priva di dipendenti o che il numero dei dipendenti è superiore al numero degli amministratori?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando che "La partecipata oggetto di investimento avrà circa 135 dipendenti (sulla base della perizia), oltre a tutti i contratti necessari per svolgere le proprie attività. La società ha un amministratore unico."

Al quesito E.3 "La partecipata oggetto di investimento nei tre esercizi precedenti ha conseguito un fatturato medio di oltre un milione di euro?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "La società è stata costituita il 28/02/2025 e iscritta alla CCIAA di Bologna in data 03.03.2025. Si veda Atto costitutivo Heracquamodena Allegato 2. Il fatturato sarà superiore ad un milione di euro negli anni di piano. Si veda perizia giurata dello Studio (...)Allegato 3, pagina 67."

Al quesito E.4 "Per la partecipata oggetto di investimento, risulta necessario il contenimento dei costi di funzionamento?", l'Ente risponde negativamente, segnalando che "La società non è a controllo pubblico e non soggetta all'applicazione dell'art. 19 c. 5 del TUSP."

Al quesito E.5 "La società oggetto di investimento a) ha prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti? b) si tratta di una società che ha per oggetto la gestione di un servizio di interesse generale?", l'Ente risponde negativamente alla domanda a) e affermativamente alla domanda b), segnalando che "La società è stata costituita il 28/02/2025 e iscritta alla CCIAA di Bologna in data 03.03.2025. Si veda Atto costitutivo Heracquamodena Allegato 2. La società ha per oggetto la gestione del servizio idrico integrato."

7.6. Nell'ambito dell'analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "F" si rappresenta quanto segue.

Al quesito F.1 "L'amministrazione ha recepito all'interno della propria struttura organizzativa gli indirizzi in tema di 'compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese'?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito F.2 "In caso di risposta negativa al quesito 1, indicare nello spazio

accanto le motivazioni per il mancato recepimento", l'Ente risponde segnalando: "Al momento non è stata formalizzata un gruppo di lavoro in merito alla normativa europea, attraverso l'adozione di un atto formale, ma ogni ufficio, per quanto di propria competenza, cura l'applicazione della normativa."

Al quesito F.4 "L'amministrazione ha creato la 'struttura' come definita negli indirizzi in tema di 'compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese'?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito F.5 "In caso di risposta negativa al quesito 4, indicare nello spazio accanto le motivazioni", l'Ente risponde segnalando: "Vedi nota quesito F.2."

Al quesito F.6 "L'amministrazione ha conformato una propria 'Scheda aiuti di Stato' sulla base di quella definita negli indirizzi in tema di 'compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese'?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito F.7 "In caso di risposta negativa al quesito 6, indicare nello spazio accanto le motivazioni", l'Ente risponde segnalando: "Ad oggi nei casi gestiti a cura dei servizi comunali competenti (Tributi e Commercio e attività produttive) sono state utilizzate le piattaforme digitali dedicate alle specifiche procedure."

Al quesito F.8 "L'amministrazione per l'intervento o il programma di attività che intende approvare ha predisposto la 'Scheda aiuti di Stato'?", l'Ente risponde negativamente.

Al quesito F.9 "In caso di risposta negativa al quesito 8, indicare nello spazio accanto le motivazioni", l'Ente risponde segnalando: "Rispetto alla procedura oggetto della richiesta si rimanda alla lettera prot. /2025 relativa alla trasmissione del presente questionario."

Al quesito F.10 "In caso di risposta affermativa al quesito 8, a seguito della compilazione della 'Scheda aiuti di Stato', l'amministrazione a quale esito è pervenuta? Ovverosia l'intervento o il programma di attività rientra all'interno della disciplina Aiuti di Stato?", l'Ente non fornisce risposta.

Al quesito F.11 "Nel caso in cui l'amministrazione abbia ravvisato che l'intervento o il programma di attività da approvarsi rientra nell'ambito degli 'Aiuti di Stato', quali attività ha posto in essere?", l'Ente risponde segnalando: "Non applicabile in quanto l'intervento non rientra nell'ambito 'aiuti di stato'."

7.7. In punto di analisi delle risposte fornite dall'Ente al questionario nei quesiti di cui alla lettera "G" si rappresenta quanto segue.

Al quesito G.1 "L'Ente ha sottoposto lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica? (art. 5, comma 2, Tusp) Se sì in base a quale norma statutaria?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando:" in assenza di regolamento si sono adottati indirizzi in merito alle modalità di pubblicazione. Il Comune di Novi di Modena ha adottato una Delibera di Giunta Comunale al fine

di attuare gli indirizzi in ottemperanza dell'art. 5 c.2 del TUSP (DG. 52 del 05/06/2025)."

Al quesito G.2 "L'organo di revisione ha espresso il suo parere preventivo in modo esauriente e completo in ordine a tutti i parametri contemplati dall'art. 5 del Tusp, valutando la completezza dell'istruttoria compiuta dall'ente secondo le indicazioni della Corte?", l'Ente risponde affermativamente, segnalando: "Il parere è stato acquisito al protocollo dell'Ente in data 08/07/2025 prot. 7679/2025 e allegato alla delibera di consiglio di approvazione dell'acquisizione della società n.22 del 17/07/2025."

8. Criticità rilevate

Dall'esame dell'istanza pervenuta alla Sezione con relativa documentazione allegata, e all'esito dell'attività istruttoria espletata, la Sezione rileva i seguenti profili di criticità.

8.1 Inadempimento dell'onere di motivazione analitica in ordine alla necessità dell'acquisizione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e alla convenienza economica.

Il caso in esame concerne una complessa operazione, la quale prevede, un aumento di capitale sociale di AIMAG riservato in favore del socio privato HERA S.p.a., con esclusione del diritto di opzione ai sensi dell'art. 2441, c. 4, c.c., da liberarsi mediante il conferimento in natura di una partecipazione relativa ad una nuova società ("Heracquamodena S.r.l.") recentemente costituita dalla stessa HERA S.p.a., mediante il conferimento alla stessa del proprio ramo aziendale afferente al ciclo idrico modenese, con contestuale adozione di un nuovo statuto sociale di AIMAG.

La Sezione è chiamata a valutare la motivazione analitica alla base dell'acquisizione di partecipazione indiretta da parte del Comune istante nella neocostituita società Heracquamodena S.r.l. per il raggiungimento della finalità prospettata anche rispetto alla ponderazione da parte del socio pubblico in relazione ad eventuali soluzioni alternative.

Dall'analisi della documentazione allegata, in realtà, l'unica opzione presa in considerazione è quella di rafforzare la partnership con Hera S.p.a., senza alcun tipo di valutazione con riferimento ad altri operatori in possesso delle richieste qualificazioni tecniche.

La delibera trasmessa alla Sezione testualmente riferisce che "*con riferimento al Progetto nella relativa unitarietà e, in particolare, all'Aumento di Capitale ivi previsto, avuto riguardo alla natura di AIMAG quale società multiutility a capitale misto pubblico privato ed alla luce di apposito parere legale richiesto dalla Società,*

si è ritenuto che l'operazione descritta potesse avvenire solamente con HERA, in continuità con la gara aggiudicatasi dalla medesima HERA nell'anno 2009 per l'acquisizione del 25% del capitale sociale di AIMAG".

In questo quadro, le motivazioni addotte appaiono insufficienti a giustificare la scelta, in quanto manca l'esplicitazione delle ragioni per le quali Hera S.p.a. sarebbe l'unico soggetto con il quale realizzare l'operazione stessa e del perché le finalità istituzionali possano essere raggiunte, nella prospettiva del socio pubblico, esclusivamente mediante tale complessa operazione e non con altre soluzioni alternative.

In assenza, dunque, di una reale valutazione comparativa che illustri la necessità della scelta rispetto a soluzioni alternative, vi è, in radice, l'impossibilità di comparare la convenienza economica, oltre che le finalità, rispetto ad alternative che non sono state considerate. (cfr. Sez. contr. Lombardia, del. n. 218/2025).

La Sezione considera, dunque, la motivazione proposta non soddisfacente.

Peraltro, le finalità di rafforzamento di AIMAG S.p.a. nella gestione del Servizio Idrico Integrato sarebbero raggiunte, secondo previsto dall'Accordo Quadro, con la partecipazione alla gara per la gestione del SII nella provincia di Modena alla scadenza delle concessioni prorogata dalla L.R. n. 14/2021 al 31.12.2017. Subordinatamente agli esiti della gara, le parti dovrebbero poi valutare l'eventuale acquisizione da parte di AIMAG della partecipazione rappresentativa del 55% del capitale sociale di Heracquamodena S.r.l.

Risulta quindi evidente che, non essendo certi né i tempi né gli esiti della futura gara (nulla vieta infatti la partecipazione di altri soggetti potenzialmente interessati che potrebbero aggiudicarsi la concessione), il piano di rafforzamento industriale è connesso a circostanze aleatorie che non sono sotto il controllo diretto né dei soci pubblici, né della stessa AIMAG S.p.a.

8.2 Assenza di gara a doppio oggetto

L'articolo 17 del D. Lgs. 175/2016 prevede che, in presenza di una società mista pubblico-privata che gestisce servizi pubblici locali, la selezione del socio privato si svolge con procedure di evidenza pubblica e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

Non sono ammissibili società miste generaliste, ovvero compagini sociali nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come *partner* privato per una società "generalista", alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio, né società aperte all'affidamento di servizi non ancora (o non

sufficientemente) identificati in sede di indizione della gara, dovendo l'attività oggetto di affidamento essere "specifica e definita" e il servizio da svolgere "*delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto*" (cfr. Cons. Stato, sent. n. 5214/2010; TAR Lazio, sent. n. 7524/2018).

Oltre che relativamente all'oggetto, dunque, la partecipazione deve essere delimitata anche sotto il profilo temporale. La ratio di tali prescrizioni è quella di evitare che il socio selezionato diventi *de facto* un socio stabile, con inevitabile sottrazione del servizio al confronto concorrenziale e discriminazione in danno delle imprese del settore. In definitiva, il principio della concorrenza sostanziale risulterebbe vulnerato da operazioni che comportino un consolidamento del ruolo del socio privato in assenza di un confronto sostanziale.

Inoltre, l'assenza di un confronto concorrenziale, escludendo la valutazione di offerte potenzialmente più vantaggiose, oltre che possibili contenziosi con altri operatori economici, potrebbe far emergere profili di responsabilità amministrativo-contabile.

Lo svolgimento della gara iniziale non può esimere dal rispetto delle procedure ad evidenza pubblica per eventuali successivi affidamenti alla società mista, perché ciò sarebbe elusivo dei principi comunitari di concorrenza e trasparenza.

Ne discende che non possa essere realizzata, in assenza di una nuova procedura selettiva, l'operazione in esame, la quale comporta una modifica sostanziale tanto della composizione delle partecipazioni, quanto l'attribuzione della governance societaria.

8.3 Modifica della *governance* societaria e della forma di gestione del Servizio idrico integrato

AIMAG S.p.A. è una società a controllo pubblico nella quale vi è una partecipazione del 65% in capo a 21 Comuni, mentre la restante quota è detenuta per il 25% dalla HERA S.p.A., selezionata mediante una gara pubblica a doppio oggetto.

La costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n.6/2024/VSGO) richiama la del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (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 T.U.S.P.. 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)."(cfr. del. n. 78/2025/VSGO).

La Sezione conforma il proprio indirizzo, corroborato da identiche valutazioni contenute nella recente pronuncia della Sezione delle autonomie (del. n.10/2024) e, ancora più di recente, nella decisione delle Sezioni riunite in spec. comp. (sent. n. 6/2025/DELC), alla tesi "sostanzialistica" (cioè, quella che considera la Pubblica amministrazione come soggetto unitario) perché è la tesi che meglio si conforma ad una efficace tutela nell'uso delle risorse pubbliche ed è più coerente con la tutela del mercato, valori entrambi posti alla base dell'intervento legislativo del 2016 ed alla cui esegesi deve essere improntata l'agere dell'Amministrazione pubblica.

In disparte i dubbi sulla legittimità – che non può essere oggetto di valutazione in questa sede – in merito alla possibilità da parte di Hera S.p.a. di subaffidare ad altro soggetto privato (la neocostituita Heracquamodena S.r.l.) il ramo d'azienda oggetto di convenzione per la gestione del servizio idrico, per poi a sua volta cedere parte delle quote sociali ad altro ancora soggetto privato (la stessa AIMAG S.p.a.), occorre rilevare che l'operazione introduce una ridefinizione della *governance* e, quindi, del controllo della Società, attribuendolo al socio privato HERA S.p.a. tramite l'attribuzione di rilevanti poteri gestionali, tra cui la facoltà di nominare l'Amministratore delegato e altri ruoli esecutivi, in un Consiglio d'amministrazione a composizione non paritetica. L'Operazione, quindi, ha ad oggetto un intervento che incide non solo sull'assetto proprietario, permettendo a Hera di consolidare la partecipazione, ma anche e soprattutto sull'equilibrio tra soggetti pubblici e privati, tanto da modificare il controllo, ora in mano pubblica, facendo diventare così AIMAG soggetta a direzione e coordinamento di HERA.

La modifica sostanziale della *governance* comporterebbe, inoltre, l'opzione per una nuova e diversa forma di gestione, per la cui realizzazione si renderebbe necessario l'intervento dell'ente di governo d'ambito ai sensi dell'art. 149-bis, c. 1, D. Lgs. 152/2006.

Le considerazioni esposte rilevano ancor più se si considera che, all'esito degli approfondimenti istruttori è risultato che in data 30 marzo 2019, i 21 Comuni soci di Aimag S.p.A. sottoscrivevano l'ultimo patto parasociale, rimasto in vigore fino a sua naturale scadenza il 30 aprile 2023.

il patto prevedeva: a) l'impegno, conformemente alle previsioni statutarie, a

«mantenere in mano pubblica una percentuale delle azioni ordinarie dagli stessi possedute, non inferiore al 60%, anche in caso di futuri aumenti di capitale della società»; b) la regolamentazione della Direzione di Sindacato, attribuendole i seguenti compiti principali: a. Individuazione dei soggetti da nominare nelle cariche sociali, ove la nomina fosse di competenza delle azioni sindacate, nel rispetto della proporzionalità tra le quote possedute e della rappresentatività territoriale; b. Esame preventivo del progetto di bilancio di esercizio; c. Valutazione degli argomenti sottoposti all'assemblea ordinaria e straordinaria della Società, con conseguente decisione sull'atteggiamento da assumere; d. Decisione sulle richieste di cessione di quote azionarie ovvero sulle azioni da assumere in caso di recesso di uno dei soci aderenti al patto parasociale; c) l'impegno a votare in modo uniforme sulle materie sopra indicate, conformemente alle deliberazioni assunte in sede di Sindacato, secondo le maggioranze previste dal patto; d) l'istituzione di un Gruppo Ristretto dei Soci aderenti per agevolare i rapporti di coordinamento, controllo, proposta e la comunicazione tra i Soci aderenti al patto e la società Aimag S.p.A..

Alla scadenza del patto, in data 26 aprile 2023, i Comuni Soci riuniti in Assemblea, manifestavano la volontà di sottoscrivere un nuovo patto parasociale tra Soci pubblici, da intendersi quale "patto ponte" in continuità con quello precedente e con contenuti analoghi. Tale proposta non ha peraltro trovato unanime approvazione da parte dei Soci pubblici. In seguito, anche all'esito di un contenzioso insorto dinanzi al Giudice amministrativo, gli amministratori dei Comuni Soci hanno sospeso ogni ulteriore iniziativa volta alla redazione di un nuovo patto parasociale, in attesa dell'esito delle elezioni amministrative previste nei mesi di maggio e giugno 2024.

Nel descritto contesto è utile rammentare che la Corte dei conti (Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 11 del 20 giugno 2019) hanno evidenziato la necessaria formalizzazione degli strumenti finalizzati, per i Soci pubblici, ad esercitare un'influenza dominante sulla Società; nel caso di compagine societaria a maggioranza o integramente pubblica le Amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo (e non la facoltà) di regolare (ponendo per iscritto) misure e strumenti coordinati di controllo, quali la stipula di appositi patti parasociali e/o la modifica di clausole statutarie. A chiusura della sistematica proposta, la cennata delibera n. 11/2019 evidenzia come "sia sufficiente, ai fini dell'integrazione 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 dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile".

All'esito delle elezioni amministrative i 21 Sindaci dei Comuni soci di Aimag S.p.A.

hanno condiviso gli "indirizzi per lo svolgimento di attività esplorative in relazione allo sviluppo di scenari industriali con Hera S.p.A." incaricando il Consiglio di Amministrazione di Aimag (tramite nota formalizzata in data 26/09/2024 a firma del Sindaco del Comune di Carpi in rappresentanza di tutti i Comuni soci) di avviare le necessarie interlocuzioni con il socio privato Hera S.p.A.; rimandando ogni decisione circa la sottoscrizione di un patto parasociale tra Comuni soci a una fase successiva a quella di verifica degli scenari di sviluppo industriale ed eventuale riassetto societario.

in data 22.01.2025 il Consiglio di Amministrazione di AIMAG ed il Consiglio di Amministrazione di HERA hanno così sottoscritto un apposito Accordo Quadro, al fine di disciplinare i contenuti e le modalità di attuazione del processo di riassetto societario volto al rafforzamento della partnership industriale fra AIMAG e HERA.

Pur non sussistendo evidenza nel diritto positivo dell'obbligo, in capo ai soci pubblici, di formalizzare una situazione di controllo analogo congiunto, va rammentato al riguardo che esiste pur sempre un dovere generale di trasparenza finalizzato a sostenere la partecipazione dei cittadini alle "cose pubbliche" e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il tratto unificante della disciplina, così come reso nella elaborazione giurisprudenziale, è da ricercare non nella (indiscussa) autonomia dei soggetti pubblici partecipanti, bensì ricondotto all'interesse pubblico che motiva l'esercizio di quella specifica attività attraverso lo strumento societario (cfr. del. n. 78/2025/VSGO).

Giova rammentare, in questo scenario, che l'esternalizzazione del servizio pubblico (cfr. citata del. n. 11/2019 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti) presuppone l'influenza dominante dei Soci pubblici, ovvero il controllo della Società (in particolare in casi in cui questi ultimi possiedano la maggioranza delle quote e delle azioni); diversamente opinando, gli Enti pubblici mantengono sempre la possibilità di conservare le Società già operanti (specie laddove, come nella specie, siano in situazione di equilibrio finanziario), ovvero di liquidare le partecipazioni in queste per esercitare direttamente il servizio.

Il nuovo statuto societario prevederebbe che l'organo amministrativo sia composto di otto membri ed i meccanismi di voto garantiscano ai Soci Pubblici di designarne quattro - tra cui saranno individuati il Presidente e Vicepresidente - mentre HERA nominerà gli altri quattro componenti, tra cui sarà individuato l'Amministratore Delegato. All'Amministratore delegato sarebbero conferite ampie deleghe gestionali e operative e - su tematiche rilevanti in caso di mancato raggiungimento della maggioranza in sede di prima votazione - allo stesso Amministratore delegato sarebbe attribuito il cd. *casting vote* in una successiva deliberazione, al fine di risolvere eventuali situazioni di stallo decisionale. Dalle

nuove disposizioni introdotte nello Statuto di AIMAG, in cui la composizione del Consiglio di Amministrazione, unitamente al meccanismo del *casting vote* ed il potere di nomina dell'Amministratore delegato, dimostrano in modo inequivocabile come la governance societaria sia attribuita al Socio privato, vale a dire HERA.

L'operazione prospettata dal Comune produrrebbe, in definitiva, l'effetto di cedere la direzione e la gestione di una Società a controllo pubblico ad un soggetto privato. In buona sostanza, a fronte dell'impiego di risorse della collettività, i soci pubblici rinunzierebbero a quei poteri gestionali e di controllo tali da assicurare il perseguimento del fine pubblico di cura degli interessi delle comunità amministrate, per favorire il contrapposto fine di lucro del Socio privato, in un contesto di illegittimità e di deviazione rispetto a quanto espressamente disposto dal TUSP e a quanto chiarito dalla riferita giurisprudenza della Corte dei conti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nei termini esposti in parte motiva, esprime parere negativo in merito la richiesta presentata dal Comune di Novi di Modena (MO).

DISPONE

- che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria ed entro 5 giorni dal deposito, al Comune di Novi di Modena, ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del Comune di Novi di Modena entro cinque giorni dalla ricezione ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D. Lgs. n. 175/2016.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 settembre 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Massimo Galiero	Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)	(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 23 settembre 2025

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(*firmato digitalmente*)