



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

**Adunanza del 18 dicembre 2025
Comune di Salsomaggiore Terme (PR)**

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31/12/2023 (anno 2024) e stato di attuazione delle misure di razionalizzazione delle società partecipate detenute al 31/12/2022

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le del. n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 delle Sezioni riunite, da ultimo modificata con del. n. 229 dell'11 giugno 2008 del Consiglio di presidenza;

VISTO il D.Lgs. n. 175/2016, pubblicato nella G.U. n. 210 dell'8 settembre 2016, recante il T.U. in materia di società a partecipazione pubblica e s.m.i.;

VISTO, in particolare, l'art. 20 del citato D.Lgs. che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare annualmente 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, da trasmettersi alla competente Sezione della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 22/SEZAUT/2018/INPR del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le "Linee di indirizzo per le ricognizioni e i piani di razionalizzazione degli organismi partecipati degli enti territoriali di cui all'art. 20 D.Lgs. n.175/2016";

VISTA la del. n. 23/SEZAUT/2018/FRG e l'allegata relazione del 21 dicembre 2018 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali - anno 2018;

VISTA la del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG e l'allegata relazione del 10 dicembre 2019 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali - Relazione 2019;

VISTA la del. n. 15/SEZAUT/2021/FRG e l'allegata relazione del 21 luglio 2021 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Relazione 2021;

VISTA la del. n. 10/SEZAUT/2024/FRG e l'allegata relazione del 20 maggio 2024 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Relazione 2024;

VISTA la propria del. n. 134/2024/INPR del 12 dicembre 2024, adottata nell'adunanza del 11 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nell'anno 2023, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

CONSIDERATO che il Comune di Salsomaggiore Terme risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

VISTA la del. n. 47 del 19 dicembre 2024 del Consiglio Comunale e relativi allegati, avente ad oggetto "Revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Salsomaggiore Terme al 31/12/2023 e relazione sullo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione delle società partecipate detenute al 31/12/2022 ex art. 20 d.lgs. 19.08.2016 n. 175 e successive modifiche. Approvazione." trasmessa dal

Comune di Salsomaggiore e acquisita agli atti con protocollo 0000015 del 7 gennaio 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore dott. Antonino Carlo

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 20, c. 1, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito anche T.U.S.P.) prevede che le amministrazioni pubbliche, con apposito provvedimento, debbano effettuare, con cadenza annuale, un'analisi complessiva delle società delle quali detengono partecipazioni dirette o indirette, finalizzata, ove ricorrano i presupposti, all'adozione di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione".

Nello specifico, ai sensi dell'art. 20, c. 2, del T.U.S.P., i piani di razionalizzazione periodica, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi, le amministrazioni pubbliche rilevino:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 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.

L'art. 4, nello specifico, nel fissare le condizioni per la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di società a partecipazione pubblica (diretta o indiretta) ha preliminarmente introdotto un vincolo di scopo pubblico: le pubbliche amministrazioni non possono partecipare in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (c.1).

Il vincolo di attività (c.2) impone la riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai c. 2 e 3 e successivi del medesimo art.4.

L'operazione di revisione periodica, che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, costituisce il secondo momento del processo di razionalizzazione delle società delineato nel D.Lgs. n. 175/2016, implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel c. 2 della disposizione citata sopra.

Più in particolare, la norma precisa che, ove ricorra una delle ipotesi ivi indicate, l'amministrazione deve adottare un piano di razionalizzazione corredato di un'apposita relazione tecnica, al fine di permettere la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito in relazione alle determinazioni adottate e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel piano.

2. Il provvedimento di analisi societaria che costituisce la prima fase necessaria della procedura e l'eventuale piano di riassetto corredato dalla relazione tecnica, devono essere trasmessi alla struttura del Ministero dell'economia e finanze incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione della disciplina e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

In caso di adozione del piano di riassetto, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, l'amministrazione deve approvare una relazione sullo stato di attuazione del piano medesimo e sui risultati conseguiti, da trasmettere ai medesimi soggetti.

Il processo di ricognizione (ed eventuale riassetto/razionalizzazione), a partire dal 2018, è divenuto un adempimento a carattere periodico posto a carico dell'ente, presidiato da appositi meccanismi sanzionatori.

L'art. 20, c. 7, del più volte citato D. Lgs. n. 175/2016 stabilisce che "La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti".

Il controllo effettuato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 20 del T.U.S.P., si inserisce in un sistema più ampio di verifiche sulle società detenute dalle amministrazioni pubbliche che coinvolge, in primo luogo, gli enti soci.

In proposito, è il caso di ricordare che l'art. 147-*quater* del TUEL impone agli enti locali, secondo la propria autonomia organizzativa, l'adozione di un adeguato sistema di controlli sulle società partecipate non quotate.

3. Con la citata del. n. 20/2022/VSGO del 4 marzo 2022, la Sezione ha esaminato i suddetti riscontri rilevando quanto specificamente evidenziato in relazione alle singole

posizioni e raccomandando all'Ente di *"potenziare ulteriormente l'attività di monitoraggio del proprio portafoglio di partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 147-quater del D.Lgs. n. 267/2000, rafforzando il ruolo di coordinamento del Comune, nell'applicazione delle disposizioni del Tusp, vieppiù quelle concernenti l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico"*.

4. Il Comune di Salsomaggiore Terme ha trasmesso, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 19 dicembre 2024 del Consiglio e relativi allegati, avente ad oggetto "Revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Salsomaggiore Terme al 31/12/2023 e relazione sullo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione delle società partecipate detenute al 31/12/2022 ex art. 20 d.lgs. 19.08.2016 n. 175 e successive modifiche" che approva:

- il documento denominato "Schede di rilevazione per la revisione periodica delle partecipazioni Approvata con deliberazione del Consiglio Comunale (Art. 20, c. 1, TUSP) - Dati relativi alle partecipazioni detenute al 31/12/2023" (allegato 1) redatto ai sensi e in attuazione dell'art. 20, c. 1 del T.U.S.P.;
- il documento denominato "Relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni del comune di Salsomaggiore Terme al 31/12/2023 - Approvata con Deliberazione del Consiglio Comunale (Art. 20, c. 4, TUSP) redatto ai sensi dell'art. 20, c. 4 del T.U.S.P. (allegato 2).

5. La delibera trasmessa dal Comune di Salsomaggiore risulta adottata in assenza del previo parere favorevole dell'Organo di revisione reso nell'ambito delle funzioni di cui all'art. 239, c. 1, lett. b), n. 3 del T.U.E.L.

Al riguardo il Collegio rammenta il proprio consolidato orientamento¹ circa la mancanza del parere dell'organo di revisione.

Questa Sezione si è già espressa e più volte sottolineando la forte opportunità di acquisire il parere circa la coerenza degli atti di ricognizione e razionalizzazione con il T.U.S.P.

A tal proposito, il Collegio rammenta che il revisore ha un generale dovere collaborativo previsto dall'art. 239, c. 1, lett. a) del D. Lgs. n. 267 del 2000 che si attua alla luce dei principi generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione dell'incarico e, nello specifico, secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente locale.

¹ Cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, del. n. 3/2018 e 90/2018; più di recente, del. 4/2024/VSGO; Sez. contr. reg. Lombardia, del. n. 422 e 423/2019; Sez. contr. reg. Marche del. n. 17/2022.

In tal senso, non v'è dubbio che il revisore deve verificare che l'ente adempia alle prescrizioni di cui all'art. 20 del T.U.S.P. vigilando (eventualmente) anche sull'attuazione del piano di razionalizzazione secondo gli atti deliberati e le modalità e gli strumenti previsti dal diritto societario (dismissione, operazioni straordinarie).

Ora, un obbligo di espressione di parere è normativamente imposto dal n. 3 della lett. b) dello stesso c. dell'art. 239 del T.U.EE.LL. in tema di modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni.

Il Collegio sottolinea come il supporto tecnico dell'organo di revisione in un'attività di notevole rilevanza per la gestione finanziaria dell'Ente quale quella, in generale, di riordino delle proprie partecipazioni, nel lasciare impregiudicate le valutazioni di merito di competenza degli organi comunali, appare coerente con la generale funzione di collaborazione dei revisori con l'organo consiliare dell'ente locale desumibile dall'art. 239 T.U.EE.LL. e con gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte.

6. Dal provvedimento di ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2023 si evince che l'Ente dichiara di detenere 4 partecipazioni dirette in società, nessuna partecipazione societaria indiretta e 9 partecipazioni in Enti strumentali vigilati (ASP Distretto Fidenza, ATERSIR, ACER Parma, Destinazione turistica Emilia, Consorzio B.I.M., Ente Parchi Emilia, Fondazione Andrea Borri, Associazioni Castelli del Ducato di Parma e Piacenza, Ehtta – European Historical Thermal Town Association).

Nel prospetto seguente sono elencate le **partecipazioni societarie** del Comune di Salsomaggiore integrate con le informazioni circa l'esito della ricognizione approvata con la citata deliberazione del Consiglio comunale.

SOCIETA'	TIPO PARTECIPAZIONE	QUOTA DI PARTECIPAZIONE %	SOCIETA' DI DIRITTO SINGOLARE	SOCIETA' QUOTATA	SOCIETA' IN HOUSE	SUSSISTENZA DEL CONTROLLO PUBBLICO (DICHIARATO DAL COMUNE)
SALSOMAGGIORE S.r.l. in liquidazione e in concordato pieno liquidatorio	diretta	60,96	NO	NO	NO	SI (controllo congiunto)
EMILIAMBIENTE S.p.A.	diretta	11,25	NO	NO	SI	SI (controllo congiunto per effetto di patti
LEPIDA S.c.p.A	diretta	0,0014	NO	NO	SI	SI (controllo analogo congiunto)
SOGIS S.r.l.	diretta	22,00	NO	NO	Ssi	SI (controllo congiunto per effetto di patti parasociali)

7. Dall'esame dei bilanci relativi agli anni dal 2019 al 2023 risultano, con riferimento alle società partecipate dal Comune, i seguenti risultati di esercizio.

RISULTATI DI ESERCIZIO 2019-2023						
N.	Ragione sociale	2019	2020	2021	2022	2023
1	SALSOMAGGIORE S.r.l. in liquidazione	-401.446,00	-388.458,00	561.877,00	-775.961,00	-4.498.937,00
3	EMILIAMBIENTE S.p.A.	2.138.750,00	2.421.332,00	3.391.054,00	1.775.256,00	1.844.302,00
7	LEPIDA S.c.p.A	88.539,00	61.229,00	536.895,00	283.704,00	226.156,00
8	SOGIS S.r.l.	26.847,00	13.689,00	4.078,00	45.492,00	27.446,00

La Sezione prende atto che risultano perdite nella Società Salsomaggiore S.r.l. per tutte le annualità tranne l'anno 2021 e che, al riguardo, il Comune ha confermato lo stato di liquidazione in corso per la suddetta Società con termine previsto per la razionalizzazione al 31 dicembre 2025.

Ciò premesso, questa Sezione, esaminato l'atto deliberativo adottato dal competente Consiglio comunale e i relativi allegati, evidenzia quanto di seguito esposto puntualizzando che le verifiche istruttorie sul provvedimento di cui sopra non sono state estese all'esame dei rapporti finanziari fra Comune e Società in quanto oggetto di analisi nell'ambito controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005.

PROFILI GENERALI

8. Definizione di società a controllo pubblico

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)."

Al riguardo, il Consiglio di Stato (cfr. Sez. VI, sentenza n. 3880/2023), ha sostenuto come il controllo pubblico societario non deve necessariamente fondarsi su atti formali, in quanto non imposto da alcuna disposizione del T.U.S.P. Più nel dettaglio, un patto

parasociale (negoziio giuridico ritenuto da una parte della giurisprudenza elemento essenziale ai fini della dimostrazione dell'esistenza del controllo) potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta, ai sensi dell'art. 2341 c.c.; ciò in omaggio al principio generale della libertà delle forme. Rileva in particolare il Consiglio di Stato nel cennato percorso argomentativo che, "[...] sia nel T.U.S.P. 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 [...]".

Più di recente, una pronuncia del T.A.R. Lazio (v. sentenza n. 6983/2024) rileva come "l'elemento del controllo pubblico [sia desumibile] anche dall'esame dei quorum deliberativi delle delibere assembleari relative a decisioni strategiche dell'attività sociale, adottate pressoché sempre all'unanimità, a conferma di come le pubbliche amministrazioni [...] che detengono partecipazioni azionarie abbiano in concreto influito sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale anche ai sensi dell'art. 2, lett. b), del D. Lgs. n. 175 del 2016. Tale conclusione, si pone, inoltre, in linea con i principi espressi dal Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 4 del T.U.S.P. impone alle società pubbliche un vincolo di scopo in forza del quale "possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico" (sentenza 23 gennaio 2019, n. 578)".

In tal senso va detto che lo scenario giurisprudenziale va sempre più arricchendosi di indicazioni che vanno verso una prospettazione "sostanzialistica" del controllo, nel senso elaborato dal Consiglio di Stato (sent. n. 3880/2023; ancora più di recente v. sent. n. 5289/2025), tesi maggiormente incline ad una visione conformativa del controllo pubblico legata alla presenza plurisoggettiva degli enti pubblici unificata da una visione della Pubblica amministrazione come soggetto unitario, indipendentemente da espressioni formalizzate di controllo espresse in patti o accordi parasociali (v. anche TAR Lazio sentenza n. 6983/2024).

Non mancano opinioni dissenzienti (TAR Emilia-Romagna Bologna. Sez. I, sentenza n. 434/2023).

Tra le due tesi, la Sezione, conformemente al 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), accoglie quella elaborata dalla giurisprudenza "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 più, va rilevato come il tratto unificante della disciplina, così come reso nella elaborazione giurisprudenziale, sia da ricercare non nella (indiscussa) autonomia dei soggetti pubblici partecipanti (la cui capacità giuridica è bene rammentarlo si atteggia come speciale), bensì ricondotto all'interesse pubblico che motiva l'esercizio di quella specifica attività attraverso lo strumento societario.

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici) può certo manifestarsi attraverso diverse sfaccettature in ragione dei singoli interessi delle collettività di riferimento e di cui ogni ente partecipante al consesso societario è portatore, ma è senza dubbio difficile pensare che sia così parcellizzato (e dissonante) da creare una totale disarmonia e obblighi ad una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome unità la cui cura, di conseguenza, imponga una alterità di azione tra i diversi enti partecipanti alla società pubblica.

Certamente sarebbe possibile immaginare che, specie in presenza di soci privati, ". . . sussista un controllo "negoziale" o "esterno", allorché il dominio sulla società dipenda da particolari vincoli contrattuali, intercorrenti tra il soggetto dominante e la società, ex art. 2359 c.c. n. 3." (Corte dei conti, SS. RR. in spec. comp. sent. N. 20/2025/DELC)

Qualora tali evenienze dovessero realizzarsi (e per tale via, quindi, poter escludere che la società sia a controllo pubblico nel senso del T.U.S.P.), ragioni di trasparenza, radicate nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.), impongono di ricorrere ad una espressa formalizzazione (per esempio, mediante un patto parasociale) della situazione societaria.

L'adozione di un patto parasociale o di altri strumenti negoziali "di governo societario" finalizzati a rendere palese la non ricorrenza del controllo pubblico, escludendo il caso della compartecipazione di soggetti privati e, quindi, nell'ipotesi in cui la presenza plurisoggettiva pubblica non possa essere ricondotta all'unità, renderà trasparente ed intellegibili le motivazioni per cui, nel caso specifico, la Pubblica amministrazione non può materialmente agire, appunto, come soggetto unitario, e, nel contempo, stabilirà dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenti.

Svolta questa ampia premessa di inquadramento, la Sezione non rileva criticità nella delibera di ricognizione delle partecipazioni possedute dal Comune di Salsomaggiore, constatando la correttezza della qualificazione delle partecipazioni possedute, in termini di sussistenza del controllo pubblico, conformemente all'orientamento sopra richiamato.

9. Perimetro oggettivo: le partecipazioni indirette

Come stabilito dall'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., oggetto del provvedimento annuale di ricognizione ed eventuale riassetto/razionalizzazione effettuato dalle pubbliche amministrazioni sono le società partecipate direttamente e indirettamente. Mentre la partecipazione diretta si risolve nella titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi (art.2, c.1, lett. f del T.U.S.P.), definizione che non comporta particolari difficoltà applicative, non sempre così agevole risulta la corretta perimetrazione delle partecipazioni indirette. Ai sensi della lett. g) del citato art.2, c.1 del T.U.S.P. si definisce indiretta 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. Ne deriva che l'individuazione delle partecipazioni qualificabili, ai sensi della predetta disciplina, come indirette, comporta la verifica circa la sussistenza di una situazione di controllo pubblico della pubblica amministrazione sulla società/organismo tramite e l'individuazione degli "altri organismi", per i casi in cui la società tramite abbia una forma giuridica diversa da quella societaria.

Al riguardo, il Comune dichiara di non detenere alla data del 31 dicembre 2023 partecipazioni indirette.

10. Analisi dei costi di funzionamento

Al riguardo, la Sezione ricorda che la disciplina di cui all'art. 20 del T.U.S.P. richiede alle amministrazioni di effettuare " . . . 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" e che i piani di razionalizzazione devono essere "corredati di un'apposita relazione tecnica", al fine di permettere la ricostruzione dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'Amministrazione, in relazione alle determinazioni adottate in tale occasione e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel prospetto finale del piano. Ora è evidente che la motivata indicazione, circa la non ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P. (necessità di contenimento dei costi di funzionamento) richieda una preventiva analisi svolta dall'Ente a supporto delle proprie conclusioni.

Al riguardo, la Sezione rammenta che un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dei costi di funzionamento, indispensabile per pianificare all'occorrenza un obiettivo di riduzione dei costi e per un costante monitoraggio, deve costituire una premessa necessaria e fondamentale per addivenire alla conclusione del mancato riscontro dell'indicatore di cui all'art. 20, c. 2 lett. f) del T.U.S.P. (cfr. Sez. controllo Basilicata

del. n. 131/2021/VSGO).

Come si evince dall'analisi di cui ai punti successivi riferita ad ogni singola società, l'Ente, però, non risulta aver analizzato i suddetti costi di funzionamento.

11. Servizi pubblici locali affidati a società *in house*, adempimenti di cui al D.Lgs. n. 201/2022

Il D.Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ha previsto fra l'altro che " I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori" (art. 30, c.1). La ricognizione deve tener conto del rispetto dei principi di efficienza e qualità dei servizi, sulla base anche degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché ai fini della rilevazione del ricorso agli affidamenti a società. In sede di scrutinio dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 20 T.U.S.P. risulta di particolare rilievo il c. 2 dell'art. 30, secondo cui *"La ricognizione di cui al c. 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016"*.

Al riguardo, da verifica sul sito internet dell'Amministrazione, l'Ente risulta avere adottato la predetta relazione, ma tale relazione non risulta inclusa nei documenti inviati a questa Corte.

Pertanto, la Sezione invita l'Ente ad inoltrare la predetta relazione e, per il futuro, ad aver cura di inviare la relazione di che trattasi a questa Sezione di controllo unitamente alla delibera di adozione del piano di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie.

12. Obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art.19, c. 5,6,7, T.U.S.P.)

Quanto agli obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento di cui all'art. 19, c. 5,6,7, T.U.S.P., essi non risultano essere stati assegnati alle società controllate, da parte del Comune di Salsomaggiore.

Così emerge nel DUP 2023-2025 approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 121 del 02/08/2022 e aggiornato

con Deliberazione di Giunta Comunale n. 201 del 28/11/2022, relativo all'annualità oggetto del presente esame.

Analisi delle società

Questa Sezione, esaminato l'atto deliberativo adottato dal Consiglio comunale e i relativi allegati, evidenzia quanto segue con riferimento alle singole società.

PARTECIPAZIONI DIRETTE

13. Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione

La Società **Salsomaggiore S.r.l.** è una Società nella quale il Comune di Salsomaggiore detiene una partecipazione diretta del 60,96%, in controllo pubblico congiunto.

Oltre al Comune di Salsomaggiore, partecipano alla Società la Regione Emilia-Romagna (23,43%) e la Provincia di Parma (15,62%).

L'Ente ne conferma la razionalizzazione, attraverso la modalità della liquidazione della Società con un termine previsto del 31 dicembre 2025.

13.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) T.U.S.P.) indica la "gestione di stabilimenti termali, industria di bibite analcoliche, delle acque minerali e di altre acque in bottiglia, fabbricazione di profumi e cosmetici ed altri preparati farmaceutici".

13.2 Tipo di controllo

L'Ente indica l'esistenza del "controllo congiunto" per maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria ed effettivo esercizio del potere di controllo anche tramite comportamenti concludenti.

13.3 Stato del procedimento di liquidazione

L'Ente conferma la razionalizzazione della Società, attraverso la modalità della liquidazione, con un termine previsto del 31 dicembre 2025. L'Ente, inoltre, riferisce che la Società è in concordato pieno liquidatorio omologato dal 31 maggio 2017, mentre dal 1° agosto 2017 è in liquidazione volontaria.

In sede di "Relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni del Comune di Salsomaggiore Terme al 31 dicembre 2023" l'Ente riferisce che la procedura di liquidazione è in corso e che *"dal 01/08/2017 la società è in liquidazione volontaria, le cui procedure inizialmente previste a conclusione entro il 31/12/2020, sono state successivamente prorogate al 31.12.2021 causa emergenza sanitaria da covid-19, e successivamente prorogate al 31/12/2023 come da comunicazione del liquidatore del 08/11/2022, a seguito di assemblea dei soci del 14/10/2022. Sono state avviate e concluse le procedure di cessione dei rami di azienda "Terme", è stato ceduto*

il ramo di azienda "benessere", rimangono ancora da concludere la dismissione del ramo "miniera". Le operazioni sono ancora in corso".

L'Ente conclude confermando la prosecuzione dello stato di liquidazione della Società di Salsomaggiore S.r.l. attraverso la procedura del concordato pieno liquidatorio in essere dal 31 maggio 2017.

13.4 La lettera di patronage

La Sezione, anche in questa sede, continua a riservare la massima attenzione in ordine alla questione della lettera di patronage sottoscritta il 12 novembre 2009 dalla Regione, dalla Provincia di Parma e dal Comune di Salsomaggiore Terme.

La vicenda è nota. Con delibera di Giunta Comunale n. 94 del 03 agosto 2009 avente per oggetto "Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.A. – rilascio garanzia da parte del socio" è stato autorizzato il Sindaco a sottoscrivere a favore degli Istituti di credito CASSA DI RISPARMIO DI PARMA e PIACENZA – CREDIT AGRICOLE, BANCA MONTE PARMA e BANCA POPOLARE EMILIA ROMAGNA una lettera di garanzia per l'erogazione del prefinanziamento collegato all'operazione di leasing immobiliare in corso di perfezionamento e che con delibera di Giunta Comunale n. 121 del 12/11/2009 avente per oggetto "*Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.A. Conferimento mandato al Sindaco per il perfezionamento dello strumento tecnico-amministrativo "contratto di leasing" individuato per assicurare il consolidamento dell'equilibrio economico e finanziario alla società controllata compagnia delle terme srl – atto di indirizzo*".

Con la suddetta lettera di patronage il Sindaco di Salsomaggiore Terme, il Presidente della Provincia di Parma e il Presidente della Regione Emilia-Romagna hanno sottoscritto l'impegno irrevocabile e incondizionato ed in via solidale tra loro, a prima semplice richiesta da parte della Società di Leasing, ad ogni eccezione e contestazione rimossa: a) a subentrare, anche tramite altra società controllata e di gradimento della/e società di leasing, nel Contratto di Leasing, in caso di mancato o ritardato adempimento, anche parziale, da parte della Società Compagnia delle Terme Srl ad uno degli obblighi assunti nel Contratto di Leasing; b) a mantenere la società Compagnia delle Terme Srl, direttamente o attraverso la società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano SpA o altra società di gradimento delle Società di Leasing, in condizioni di generale solvibilità c) ad attivare solidalmente tutti i provvedimenti tecnico-amministrativi eventualmente necessari ad assicurare il pieno rispetto degli impegni assunti dalla Compagnia delle Terme Srl con il contratto in oggetto; nonchè a far sì che la società Compagnia delle Terme Srl faccia fronte alle obbligazioni derivanti dall'operazione di leasing immobiliare di cui all'oggetto.

Questa Sezione ne ha esaminato i possibili effetti dall'angolatura del Comune di Salsomaggiore Terme oggetto di un controllo finanziario che ha avuto come riferimenti

il rendiconto 2021 ed il bilancio preventivo 2022/24 (cfr. del. n. 125/2023/PRSE).

In quel contesto, il Collegio ha ulteriormente approfondito e confermato i profili di possibile, grave problematicità connessi alla suddetta lettera di patronage, garanzia più volte definita da questa Sezione regionale di controllo come improvvida e foriera di possibili concreti gravi effetti sul piano del danno erariale, effetti negativi che si potrebbero attualizzare nel prossimo futuro in relazione alla conclusione della procedura concorsuale.

Va ulteriormente evidenziato che anche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna, esercizio 2024, sono state richieste alla Regione informazioni in merito alla situazione della Società in parola e la Regione, nel contesto della risposta, ha rappresentato che in data 8 aprile 2025 il *pool* delle società "bancarie" già proprietarie dell'Hotel Valentini hanno reclamato il pagamento dell'importo complessivo di 8.362.648,81 euro, pretesa che – secondo la prospettazione delle predette società – trova garanzia nella più volte esaminata lettera di patronage del 12 novembre 2009.

Più di recente, nel corso delle verifiche istruttorie avviate da questa Sezione in merito al controllo di regolarità contabile e finanziaria sul Rendiconto esercizio 2023 e sul bilancio di previsione 2024/2026 del Comune è emersa, tra l'altro, la pendenza di una causa civile innanzi al Tribunale di Parma laddove i ricorrenti (*i. e.* le banche) hanno chiesto al Tribunale di accertare e dichiarare che gli Enti sottoscrittori della suddetta lettera di patronage sono tenuti al pagamento delle parti attrici degli importi dovuti in forza dell'impegno assunto con l'atto del 12 novembre 2009 e di conseguenza a condannarli al pagamento di importi ripartiti in solido. Al riguardo, il Comune ha informato che la predetta causa verrà trattenuta in decisione il prossimo **18 febbraio 2026** e che, allo stato, non risulta alcun provvedimento giurisdizionale definitivo.

Per quanto qui rileva, il Collegio si riporta alle analisi condotte nel contesto del controllo di regolarità contabile e finanziaria del Comune non mancando, anche in questa sede e ancora una volta, di rimarcare i potenziali gravi effetti derivanti dalla vicenda sopra rappresentata.

14. Emiliambiente S.p.A.

La Società Emiliambiente S.p.A. è una Società "*in house*" a totale partecipazione pubblica, costituita anche ai sensi dell'art. 113, c. 5, lett. c) del D. Lgs. 19 agosto 2000, n. 267 e dalla vigente normativa in tema di Sistema Idrico Integrato, in cui il Comune di Salsomaggiore Terme detiene una partecipazione diretta del 11,25%. Gli altri soci sono rappresentati dal Comune di Parma (9,63%), dal Comune di Busseto (6,57%),

dal Comune di Colorno (6,39%), dal Comune di Fontanellato (5,13%), Comune di Fontevivo (3,69%), Comune di Soragna (3,60%), dal Comune di Torrile (3,51%), dal Comune di San Secondo Parmense (2,97%), dal Comune di Roccabianca (1,80%), dal Comune di Noceto (0,54%), dal Comune di Sorbolo Mezzani (6,57%), dal Comune di Sissa Trecasali (5,31%), dal Comune di Polesine Zibello (2,61%), dal Comune di Fidenza (26,68%).

Lo Statuto della Società, all'art. 5, c. 3, correttamente prevede che *"[...]In presenza di affidamento in house providing, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di controllo analogo, dovrà altresì essere garantito che almeno l'ottanta per cento del sia riconducibile allo svolgimento ai compiti affidati alla società dall'ente o dagli enti pubblici soci; le attività residuali svolte a favore di soggetti diversi o comunque non conseguenti all'affidamento in house sono consentite nel limite massimo del venti per cento del fatturato, solo a condizione che determinino per la società l'insorgenza di economie di scala e recuperi di efficienza a favore della sua attività principale[...]"*, conformemente alla previsione di cui all'art 16, c.3 del T.U.S.P.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

14.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla Società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) indica l'attività di "Gestore del servizio idrico integrato. Raccolta, trattamento e fornitura dell'acqua potabile".

In merito alla classificazione dell'attività svolta dalla Società, la Sezione ritiene che questa debba essere classificata, oltre che nell'ambito dell'art. 4 c. 2, lett. a) del T.U.S.P. (produzione di un servizio di interesse generale), anche nell'ambito della lett. d) del medesimo art. 4, c. 2 (autoproduzione di beni e servizi strumentali), classificazione che, del resto, si rinviene anche nel piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie del Comune di Parma (altro Socio pubblico).

Ciò premesso e in merito alle disposizioni Statutarie, la Sezione osserva la parziale difformità dalla normativa dell'articolo 2, c. 7, che prevede *"nel rispetto delle norme richiamate, la Società può costituire ed assumere interessenze e partecipazioni in qualsiasi forma e modo in Società, Enti, associazioni, consorzi e Società consortili"*

Al riguardo, la Sezione osserva che l'art. 4, c. 5, del T.U.S.P. stabilisce che *"Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento"*

del bilancio degli enti partecipanti”.

EMILIAMBIENTE S.p.A. è, infatti, già qualificata dal Comune di Parma (altro Socio pubblico della Società *de qua*) come società rientrante nella fattispecie di cui all’art. 4 c. 2 lett. d) del T.U.S.P.

Ciò premesso, s’invita l’Ente ad esercitare ogni utile azione, di concerto con gli altri Soci pubblici, volta all’adeguamento della suddetta previsione normativa nel contesto dello Statuto della Società.

14.2 Tipo di controllo

L’Ente indica che il controllo da parte del Comune di Salsomaggiore è condotto in forma congiunta con gli altri soci pubblici, per effetto di patti parasociali.

14.3 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L’Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori (n. 56 dipendenti contro 3 amministratori);
- il Comune di Salsomaggiore non ravvisa, fra le attività svolte dalla società nell’ambito del proprio oggetto sociale e degli affidamenti disposti dal Comune stesso, attività analoghe, simili o sovrapponibili a quelle svolte da altre società partecipate o enti pubblici strumentali;
- come risulta dai dati riportati relativi al fatturato conseguito, risulta che nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all’art.20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P.;
- non si rilevano fatti o circostanze che indicano necessità di aggregazione della società con altri soggetti del gruppo.

Con riferimento all’analisi dei costi di funzionamento, non risulta che il Comune abbia analizzato l’andamento dei costi di funzionamento per escludere la necessità di contenimento degli stessi.

Ciò premesso, la Sezione, prendendo atto di quanto rappresentato dall’Ente, invita il Comune a voler dare conto, attraverso un’analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell’andamento dei costi di funzionamento, al fine di escludere la necessità di contenimento degli stessi, ai sensi dell’art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P.

14.4 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

La Società, ai sensi dell’art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato

apposito "Regolamento reclutamento personale" correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

14.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è composto da 3 membri e, dal bilancio chiuso al 31 dicembre 2023 risulta un compenso annuo di € 20.736,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 19 dello Statuto prevede che *"La Società è amministrata da un Amministratore unico o, qualora sia consentito dalla normativa vigente, da un consiglio di amministrazione composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri, anche non soci, nominati dall'assemblea avuto riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi"*, conformemente alla previsione di cui all'art. 11, c. 3 del T.U.S.P.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all' amministratore, si riscontra il rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 20.736,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 25.920,00.²

In merito alle valutazioni sul rispetto dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 11 c. 3 del T.U.S.P. con riferimento alla scelta di optare per un C.d.A. in luogo di un amministratore unico, si rinvia a quanto affermato da questa Sezione regionale di controllo con la recente del. n. 56/2025/VSG.

14.6 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2, nell'ambito della suddetta relazione.

² Secondo l'orientamento prevalente della 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 della finanza pubblica" (Cfr. Corte dei conti, Sez. Basilicata, del. n. 10/2018, Sez. Liguria, del. n. 90/2016, Sez. Lombardia, del. n. 88/2015) In più, come evidenziato, in particolare, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia il limite previsto dall' art. 4, c. 4 e c. 5 del D.L. n. 95/2012 "(si applica) . . . indifferentemente al trattamento economico complessivo del compenso fisso e della eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati" (del. n. 88/2015/PAR). Tale principio, già riportato nella del. n. 131/2021/VSGO di questa Sezione regionale di controllo, è stato più di recente confermato anche dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (cfr. del. n. 29/2020/PAR), dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna (cfr. del. n. 124/2022/PAR) nonché da questa Sezione regionale di controllo con del. n. 78/2023/PAR e ribadito, ancora più di recente, con del. n. 4/2024/VSGO con cui questa medesima Sezione regionale di controllo ha confermato che, "a fronte di precisi indici normativi che si riferiscono al "costo complessivamente sostenuto nel 2013" (art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012) e al "trattamento economico annuo onnicomprensivo" (art. 11, c.6, terzo periodo del T.U.S.P.) e alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, il limite della percentuale dell' 80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili".

15. Lepida S.c.p.A.

Con riferimento a Lepida S.c.p.A., partecipata direttamente con una quota dello 0,0014 per cento, l'Ente opta per il mantenimento della partecipazione senza alcun intervento di razionalizzazione.

Attualmente la Società, che opera in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dalla Regione con una quota, nettamente maggioritaria, superiore al 90 per cento e per la parte residua da tutti i comuni e le province dell'Emilia-Romagna oltre ad altre amministrazioni pubbliche per un totale di oltre 450 soci. Il controllo analogo congiunto è esercitato tramite un organismo di controllo denominato "Comitato di indirizzo e coordinamento" istituito e disciplinato dalla convenzione quadro stipulata dai soci.

Per ulteriori approfondimenti e con riferimento ai profili di criticità riscontrati da questa Sezione regionale di controllo, si rinvia alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2024 (del. n. 77/2025/PARI) e nella del. n. 136/2024/VSGO avente ad oggetto l'esame della "Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2021 (Piano anno 2022) e al 31 dicembre 2022 (Piano anno 2023)" della Regione Emilia-Romagna.

16. SO.G.I.S. S.r.l.

SO.G.I.S. S.r.l., ai sensi dell'art. 1 dello Statuto sociale, è una società "in house" in cui il Comune di Salsomaggiore Terme detiene una partecipazione diretta del 22%.

La Società è inoltre partecipata dall'Comune di Fidenza, che vi detiene una partecipazione diretta del 78%.

Lo Statuto della Società, all'art. 3 correttamente prevede che "[...]ai sensi dell'art. 16 del Dlgs 175/2016, l'ottanta per cento del fatturato della società è effettuato nello svolgimento di A tale fine, e ai sensi dell'art. 16 del Dlgs 175/2016, l'ottanta per cento del fatturato della società è effettuato nello svolgimento di compiti ad essa affidati dai Comuni soci e la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società" conformemente alla previsione di cui all'art 16, c.3 del T.U.S.P.

L'Ente ne prevede il mantenimento senza interventi.

16.1 L'attività svolta

Quale attività svolta dalla società in disamina, l'Ente, nell'ambito della produzione di beni o servizi strumentali all'Ente o agli Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (art. 4, c. 2, lett. d) del T.U.S.P.) indica la gestione di impianti sportivi

dei Comuni di Salsomaggiore Terme e Fidenza.

Lo Statuto sociale correttamente prevede che “[...] *La società non può costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni in società*” conformemente alle previsioni di cui all’art. 4, c. 5 del T.U.S.P.

16.2 Tipo di controllo

L’Ente indica l’esistenza del controllo congiunto per effetto di patti parasociali.

16.3 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. e analisi dei costi di funzionamento

L’Ente riferisce che:

- la Società presenta un numero di dipendenti superiore a quello degli amministratori (n. 15 dipendenti contro 1 Amministratore).
- il Comune di Salsomaggiore non ravvisa, fra le attività svolte dalla società nell’ambito del proprio oggetto sociale e degli affidamenti disposti dal Comune stesso, attività analoghe, simili o sovrapponibili a quelle svolte da altre società partecipate o enti pubblici strumentali;
- come risulta dai dati riportati relativi al fatturato conseguito, risulta che nei tre esercizi precedenti la società ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00;
- la Società non presenta un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi di funzionamento della società ai sensi e per gli effetti di cui all’art.20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P.;
- non si rilevano fatti o circostanze che indicano necessità di aggregazione della Società con altri soggetti del gruppo che hanno ad oggetto le attività consentite dall’art. 4 del T.U.S.P.

Con riferimento all’analisi dei costi di funzionamento, il Comune non risulta dare conto attraverso un’analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell’andamento dei costi di funzionamento, al fine di escludere la necessità di contenimento degli stessi, ai sensi dell’art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P.

Ciò premesso, la Sezione, prendendo atto di quanto rappresentato dall’Ente, invita il Comune a voler dare conto, attraverso un’analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dell’andamento dei costi di funzionamento, al fine di escludere la necessità di contenimento degli stessi, ai sensi dell’art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P.

16.4 Criteri e modalità per il reclutamento del personale (art.19, c.2, T.U.S.P.)

La Società, ai sensi dell’art. 19, c. 2, del D.Lgs. n. 175/2016, risulta aver adottato apposito “Regolamento interno per il reclutamento del personale”, correttamente pubblicato nel sito internet della Società.

16.5 Organo di amministrazione e compensi

Dal piano di ricognizione oggetto del presente esame si evince che l'organo amministrativo è monocratico con un compenso annuo di € 1.733,00. In merito alle disposizioni Statutarie relative all'organo amministrativo, l'art. 11.3 dello Statuto prevede che *"L'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri"*, in coerenza con quanto disposto dall'art. 11, c. 3 del T.U.S.P.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi all'amministratore, si riscontra **il rispetto** del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2023 di € 1.733,00 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2016 (in assenza di parametri di riferimento in relazione agli anni 2013, 2014 e 2015) di € 12.347 **Errore. Il segnalibro non è definito.** Al riguardo, la Sezione rammenta che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha univocamente affermato l'applicabilità del suddetto limite anche alla figura dell'Amministratore unico della Società, che ricorre nel caso di specie. **Errore. Il segnalibro non è definito.**

Circa il parametro di riferimento adottato per verificare il rispetto del limite normativamente previsto, la Sezione si riferisce ai compensi corrisposti nell'anno 2016 conformemente all'orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti laddove la Sezione delle Autonomie, con del. n. 10/SEZAUT/2024/FRG, **in merito al parametro di riferimento relativo al "costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 di cui all'art. 11 c. 7 del T.U.S.P." nell'ipotesi di "riferimento mancante in quanto la società si è costituita successivamente al 2013 o l'incarico è svolto gratuitamente dall'amministratore"** ha affermato che *"viene in aiuto la deliberazione n. 1/2017/QMIG della Sezione delle autonomie, secondo cui "Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009 né nel triennio 2007-2009 può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente" e che "muovendo dall'orientamento inaugurato dalla Sezione delle autonomie, con riferimento alla diversa (ma assimilabile) fattispecie vincolistica di cui all'art. 9, c. 28, D.L. n. 78/2010 (la quale introduce un taglio lineare della spesa analogo a quello disposto dall'art. 4, c. 4, D.L. n. 95/2012), si evidenzia la possibilità che non può ritenersi vietata le remunerabilità dell'incarico di amministratore*

*in una società controllata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013; ma che, nel contempo, neppure può riconoscersi all'amministrazione sociale una totale discrezionalità nel fissare detto compenso, posto che tale libertà verrebbe a confliggere con la ratio di contenimento della spesa che informa la disciplina vincolistica dettata dal legislatore. Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è illustrato nel parere della SRC Veneto, delib. n. 31/PAR/2018, secondo cui deve considerarsi, a ritroso, **l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo**, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 1/2017/QMIG) e comunque rimanendo invalicabile la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240mila dall'art. 11, c. 6, Tusp. La discrezionalità nella definizione del compenso degli amministratori non è assoluta e totale ma circoscritta nei limiti delineati dall'ordinamento su menzionati".*

In applicazione del suddetto criterio, l'ultimo esercizio a ritroso dove risulta in bilancio un esborso a tale titolo è appunto l'anno 2016, nel quale risulta corrisposto agli Amministratori un compenso di € 12.347,00.

18.6 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2, nell'ambito della relazione sulla gestione al bilancio chiuso al 31 dicembre 2023.

19. Organizzazione e modalità di esercizio dei compiti di vigilanza, di indirizzo e di controllo sulle società/enti controllate/i, elementi indefettibili, in quanto strettamente connaturati alla natura pubblica della partecipazione.

19.1 Come è noto, la disciplina contenuta nel T.U.E.L. impone agli enti di approntare un sistema di controlli interni. In particolare, nell'ambito dei controlli interni previsti dall'art. 147 del T.U.E.L., l'art. 147-quater³ del medesimo T.U. ha introdotto i controlli

³ Art. 147-quater T.U.E.L. c. da 1-4. "1. "L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili. 2. Per l'attuazione di quanto previsto al c. 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'art. 170, c. 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. 3. Sulla base delle informazioni di cui al c. 2, l'Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente. 4. I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati

sulle società partecipate non quotate, attualmente applicabile a tutti gli Enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Al riguardo, si rappresenta che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Umbria ha recentemente affermato che *“La necessità che vengano adottate adeguate misure correttive da parte delle amministrazioni socie, al fine di ripristinare un effettivo controllo analogo sulla società, risulta connesso agli obblighi che sulle stesse incombono nell’esercizio dei propri poteri/doveri di socio. Prescindendo dagli obblighi specifici propri del modello “in house”, «la disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, infatti, delinea un adeguato assetto “organizzativo, amministrativo e contabile” e indica quali soggetti siano tenuti a costituire e preservare l’assetto in discorso. Per sommi capi, nelle società pubbliche di pertinenza di Amministrazioni locali, il socio pubblico deve: 1) improntare un adeguato sistema di controlli interni ai sensi della disciplina contenuta nel T.U.E.L. e della disciplina sull’armonizzazione dei principi contabili (D.Lgs. n. 118/2011); 2) rappresentare correttamente i rapporti contabili Ente socio/società partecipata attraverso specifici istituti: a. il consolidamento dei conti Ente/società; b. la riconciliazione debiti e crediti (art. 11 D.Lgs. n. 118/2011); c. l’accantonamento fondo perdite (art. 21 T.U.S.P.); 3) rispettare le regole sul finanziamento della società (art. 14 T.U.S.P.), anche al fine di non incappare nella violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato (art. 107 T.F.U.E.)» (Sez. giur. Lombardia sent. n. 76/2023). Al contempo anche questa Sezione di controllo ha, di recente (del. n. 58/2023/VSG), ricordato come le eventuali omissioni o inadempienze da parte dell’organo amministrativo della società non ‘scriminano’ l’operato delle amministrazioni socie, in quanto il mancato esercizio almeno dei poteri spettanti uti socius può concorrere a determinare sia un depauperamento del patrimonio della società (e, indirettamente, di quello del Comune stesso), sia la resa di un servizio non efficiente a favore del socio stesso, in un settore vitale per la propria cittadinanza”.*⁴ L’ art. 148 del T.U.E.L., come è noto, prevede che *“le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell’ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui*

mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni

⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Umbria – del. n. 58/2023/VSG e 128/2023/VSG – Verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute 2021 e 2022.

non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione[...]";

Ciò premesso, questa Sezione ha verificato l'attuazione degli artt. 147-quater e 148 del T.U.E.L. da parte del Comune di Salsomaggiore Terme.

19.2 Definizione del sistema di controlli interni da parte dell'Ente

Il Comune di Salsomaggiore Terme, con del. n. 9 del 23 marzo 2018, ha adottato apposito Regolamento dei controlli interni.

Il succitato Regolamento disciplina il sistema dei controlli interni del Comune di Salsomaggiore Terme che si articola in: controllo strategico e controllo qualità dei servizi; controllo partecipate; controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Con riferimento al controllo di gestione e al controllo sugli equilibri finanziari il suddetto provvedimento fa espresso rinvio al Regolamento di contabilità, secondo quanto previsto dall'art. 147-quinquies del T.U.E.L.

Il Controllo sulle società partecipate non quotate è disciplinato al Capo IV del predetto Regolamento, artt 13 - 22.

In particolare, l'art. 17, nel disciplinare le modalità di esercizio del controllo interno sulle società controllate e "in house providing", prevede che le tipologie di controlli esercitati sulle società si articolano nel modo seguente:

a) CONTROLLO SOCIETARIO intendendosi come tale il controllo che si esplica:

- nella fase di formazione dello statuto e dei suoi aggiornamenti;
- nell'esercizio del diritto di voto all'interno degli organi sociali;
- nella definizione del modello di gestione e controllo, nell'ambito delle alternative consentite dal diritto;
- nella scrittura dei patti parasociali e dei patti di sindacato;
- nell'esercizio dei poteri di nomina degli amministratori;
- nella costante verifica del rispetto degli adempimenti a carico degli enti previsti dalla legge, dalle circolari e dagli altri atti amministrativi di emanazione comunale;
- nella definizione e verifica del grado di attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi gestionali definiti dal Documento Unico di Programmazione e precisamente verifica a consuntivo degli indirizzi e degli obiettivi.

b) CONTROLLO ECONOMICO/FINANZIARIO, ha lo scopo di rilevare la situazione economico finanziaria e patrimoniale della società e i rapporti finanziari intercorrenti con l'Ente attraverso l'analisi dei documenti contabili e relative relazioni sia in sede

previsionale che a consuntivo;

c) **CONTROLLO DI REGOLARITÀ SULLA GESTIONE:** ha lo scopo di verificare il rispetto delle disposizioni normative in materia di assunzioni di personale, appalti di beni e servizi, consulenze, incarichi professionali e si esplica attraverso la presa visione da parte dell'Amministrazione dei regolamenti adottati dalle società e tramite richieste specifiche di documentazioni e informazioni.

d) **CONTROLLO DI EFFICIENZA ED EFFICACIA SUI SERVIZI AFFIDATI:** si attua attraverso un'attività di monitoraggio dei contratti di servizio, della loro sostenibilità economica e del rispetto di standard di qualità.

Tale controllo è svolto dal Consiglio Comunale, dal Sindaco e dai rappresentanti del Comune nei Consigli di amministrazione e nelle assemblee, con il supporto dell'ufficio partecipate (art. 18).

19.3 Invio dei referti sui controlli interni a questa Sezione regionale

Da una ricerca svolta sul sistema informativo Con.Te, risulta che il Comune di Salsomaggiore ha regolarmente trasmesso i referti previsti dall'art. 148 T.U.E.L. (questionari) sui controlli interni riferiti alle annualità oggetto del presente esame. Nei predetti questionari l'Ente ha risposto alle n. 18 domande dedicate al controllo sugli organismi partecipati.

19.4 Considerazioni circa l'adeguata funzionalità del sistema dei controlli interni ed azioni correttive

Per i profili di evidente connessione con la salvaguardia dell'uso delle risorse pubbliche, il Collegio, alla luce delle anomalie riscontrate in parte motiva, intende soffermarsi sul tema dei controlli interni ex art. 147 quater del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Si premette che una incrinatura nella capacità predittiva dei controlli interni del Comune incide sulla loro stessa utilità funzionale.

È infatti del tutto evidente come la tempestività con la quale il soggetto pubblico rileva il costante rispetto delle prescrizioni di legge ovvero possibili elementi distonici rispetto alla sana e prudente gestione sia determinante per intervenire rapidamente affinché si possano introdurre gli elementi correttivi necessari per impedire l'insorgere di potenziali danni erariali.

L'importanza determinante dei controlli interni, del resto, è stata chiaramente messa in luce dalla Sezione Autonomie di questa Corte che, in termini generali, ha evidenziato come *"Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali. . . (sia) un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con*

la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità). Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente" (del. n. 22/SEZAUT/2019INPR).

In tale ottica, il Collegio richiama l'Ente ad una verifica costante della funzionalità del proprio sistema dei controlli interni in modo tale che possano essere intercettate tutte le possibili dissonanze riguardo alle partecipazioni detenute.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

- accerta le criticità descritte ai punti: 5; 10; 11; 12; 13.4; 14.1; 14.3; 16.3 invitando l'Ente ad assumere, per il futuro, le iniziative necessarie al fine di conformarsi a quanto rilevato fornendo, tuttavia, nel presente, riscontro a quanto rilevato con la presente decisione trasmettendo la documentazione richiesta e, per ciò che concerne, in particolare, il tema dei "costi di funzionamento", inviando una dettagliata relazione a firma congiunta del Sindaco e dell'Organo di revisione; la documentazione e la relazione andranno trasmesse alla Segreteria della Sezione entro sessanta giorni dalla notifica della presente delibera;
- con riferimento alle azioni correttive richieste, si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei prossimi provvedimenti di analisi e razionalizzazione ex art.

20 T.U.S.P.;

- raccomanda di attuare una verifica dei controlli interni nel senso descritto in motivazione;
- con riferimento al punto 13.4 (lettera di patronage), dispone che la presente deliberazione sia inviata alla Procura regionale di questa Corte a corredo delle precedenti comunicazioni;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Salsomaggiore, al Presidente del Consiglio comunale affinché la presente decisione sia comunicata al Consiglio comunale e all'Organo di revisione;
- dispone che entro sessanta giorni dal ricevimento di questa pronuncia, venga trasmessa alla Segreteria della Sezione, tramite PEC, la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti della presente delibera;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli art. 2 e 31 del D.Lgs. n. 33/2013;
- dispone, altresì, che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo e che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2025.

Il Relatore
Antonino Carlo
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 30 dicembre 2025
Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(*firmato digitalmente*)