



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 20 giugno 2025

Provincia di Modena

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie

(art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016) al 31/12/2022 e al 31/12/2023

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. n. 175/2016 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 propria del. n. 201/2023/INPR del 18 dicembre 2023, adottata nell'adunanza del 14 dicembre 2023, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024;

VISTA la propria del. n. 134/2024/INPR del 12 dicembre 2024, adottata nell'adunanza dell'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 e 2024, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

CONSIDERATO che la Provincia di Modena risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

Vista la deliberazione del Consiglio provinciale n. 103 del 21 dicembre 2023, relativa alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie anno 2023 e attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione periodica anno 2022, inviata dalla Provincia di Modena ai sensi dell'art. 20, del D.Lgs. n. 175, del 2016, mediante applicativo Con.Te in uso per la trasmissione

di documentazione da parte degli Enti locali, acquisita agli atti con protocollo 0000142 del 15 gennaio 2024;

Vista la deliberazione del Consiglio provinciale n. 93 del 16 dicembre 2024, relativa alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie anno 2024 e attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione periodica anno 2023, inviata dalla Provincia di Modena ai sensi dell'art. 20, del D.Lgs. n. 175, del 2016, mediante applicativo Con.Te in uso per la trasmissione di documentazione da parte degli Enti locali, acquisita agli atti con protocollo 0007058 del 30 dicembre 2024.

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'articolo 4;

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società.

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 commi 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 citato.

Quest'ultimo c. 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.

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 del decreto 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.

Il c. 7 dell'art. 20 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 sulle società, 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.

2. La provincia di Modena ha trasmesso, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio provinciale n.103 del 21 dicembre 2023 che approva la razionalizzazione periodica anno 2023 (delle partecipazioni societarie possedute alla data del 31 dicembre 2022), ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 e la relazione sull'attuazione delle misure previste nel piano dell'anno precedente e la deliberazione del Consiglio provinciale n. 93 del 16 dicembre 2024, che approva la razionalizzazione periodica anno 2024 (societarie possedute alla data del 31 dicembre 2023) e attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione periodica anno 2023, trasmessa dalla Provincia di Modena ai sensi dell'art. 20, del D.Lgs. n. 175, del 2016.

3. Le suddette delibere risultano adottate previa acquisizione del parere favorevole di regolarità tecnica e contabile espresso dal Direttore dell'Area Amministrativa e del parere favorevole del Collegio dei revisori (reso rispettivamente in data 18 dicembre 2023 e in data 12 dicembre 2024).

Nel prospetto seguente sono elencate le società partecipate dalla Provincia integrate con le informazioni circa l'esito della razionalizzazione approvata con la citata deliberazione consiliare.

Provincia di Modena - Società partecipate direttamente - anni 2022/2023			
Descrizione	Quota di partecipazione	Tipo controllo	Esito della rilevazione
Agenzia per la mobilità' ed il trasporto pubblico locale di Modena (aMo) S.p.A.	29%	nessuno	Mantenimento
Autostrada del Brennero S.p.a.	4,24%	nessuno	Mantenimento
Lepida S.c.p.A.	0,0014%	controllo analogo congiunto	Mantenimento
Modenafiore* S.r.l.	14,61%	nessuno	Dismissione
Società' Emiliana trasporti autofiloviari (SETA) S.p.A.	7,12%	nessuno	Mantenimento
Gruppo di azione locale dell'antico Frignano e dell'appennino Reggiano Società' cooperativa	5,47%	nessuno	Nessuno

*La Provincia ha perso la qualità di socio nel 2023

4. Dall'esame dei bilanci relativi agli anni dal 2018 al 2023 risultano, con riferimento a tutte le società partecipate della provincia di Modena i seguenti risultati di esercizio.

Risultati di esercizio 2018-2023						
valori in euro						
Partecipata	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Modena (aMo) S.p.a.	101.031	4.249	1.314.846	12.872	21.930	409.107
Autostrada del Brennero S.p.A.	68.200.598	87.086.911	20.286.514	56.951.297	93.547.897	80.032.087
Lepida S.c.p.a.	538.915	88.539	61.229	536.895	283.704	226.156
ModenaFiere S.r.l.	-54.667	-121.237	-1.120.319	-427.211	-285.274	-287.398
Società emiliana trasporti autofiloviari (SETA) S.p.a.	1.020.141	663.985	15.249	32.336	39.238	61.503
Gruppo di azione locale dell'antico Frignano e dell'appennino Reggiano Società cooperativa	18	209	175	10.457	15.641	12.356

PROFILI GENERALI

5. 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, sent. n. 3880/2023), ha sostenuto come il controllo pubblico societario non debba necessariamente fondarsi su atti formali, in quanto non imposto da alcuna disposizione del T.U.S.P. Più nel

dettaglio, un patto parasociale (negozio 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 (cfr.. sent. 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 sia da questa Corte dei conti sia dal Consiglio di Stato, 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. da ultimo TAR Lazio sentenza n. 6983/2024).

Non mancano opinioni dissenzienti (TAR Emilia-Romagna Bologna. Sez. I, sent. 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. Qualora tale evenienza dovesse comunque 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) che, da un lato, renda palese che, nel caso di specie, la Pubblica amministrazione non può essere ricondotta all'unità per le motivazioni sopra espresse, sostanzialmente perché non può materialmente agire come soggetto unitario, e che, quindi, non sia possibile che ricorra la fattispecie di cui all'art. 2359 c.c., e, dall'altro, stabilisca dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenti.

6. Perimetro oggettivo

6.1 Le partecipazioni dirette

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. 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.).

Non sono pertanto oggetto di rilevazione gli organismi non societari e fra questi in particolare gli enti pubblici che, in quanto ricompresi nella definizione di Pubblica amministrazione di cui all'art. 2, c. 1, lett. a) del T.U.S.P. sono essi stessi soggetti alla disciplina del T.U.S.P..

Inoltre, nei piani in esame la Provincia di Modena afferma di possedere una partecipazione del 5,47 per cento nella Società Gruppo di azione locale (GAL) Antico Frignano e Appennino Reggiano soc. coop. esclusa dalla ricognizione ed analisi dei presupposti di cui all'art.20 T.U.S.P. sulla base delle disposizioni di cui all'art.4, c. 6 del T.U.S.P., secondo cui "è fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 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".

Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 34 del Reg. (UE) 1303/2013, il GAL costituisce uno strumento per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'art. 32 del medesimo regolamento.

6.2 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 anche le società partecipate indirettamente. Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. G, del Testo unico 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.

L'Ente afferma di non essere titolare di partecipazioni indirette per il tramite di società o altro organismo controllato.

Nel piano in esame l'Ente esclude esplicitamente dalla razionalizzazione periodica le partecipazioni indirette possedute per il tramite dell'associazione "Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile" (AESS), si rinvia al riguardo alle osservazioni esposte al punto seguente.

6.2.1 Partecipazioni indirette tramite l'associazione "Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (AESS)

Come risulta dall'atto costitutivo e dallo Statuto l'Associazione Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (AESS) è stata costituita nel 1999 ai sensi degli artt. 14 - 35 c.c., tra il Comune e la Provincia di Modena, il Consorzio A.T.C.M. e la C.C.I.A.A. di Modena, mentre, attualmente, risultano soci fondatori il Comune e la Provincia di Modena e il socio fondatore subentrante Città Metropolitana di Bologna.

L'Associazione "è dotata di autonomia patrimoniale, non ha scopo di lucro ed è indirizzata alla prestazione di servizi ai soggetti pubblici ed alle imprese nella misura consentita dalla normativa pubblica di settore e ad altre associazioni, rappresentanti di interessi diffusi senza scopo di lucro, e che non influenzino prioritariamente la gestione dell'associazione" (art. 2 Statuto).

Il medesimo art. 2 dello Statuto prevede che l'Associazione operi secondo gli indirizzi fissati dai soci nel quadro delle proprie scelte di programmazione e pianificazione, alla realizzazione di azioni coordinate per promuovere lo sviluppo sostenibile e la qualificazione ambientale del territorio, nell'ambito della razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza nell'uso delle riserve energetiche ed, in particolare, del risparmio energetico, del ricorso a fonti energetiche rinnovabili, della riduzione delle emissioni di gas climalteranti, attuazione dei programmi derivanti da iniziative regionali, nazionali o dell'Unione Europea; prestazione di assistenza tecnica e servizi agli enti associati in tali ambiti, sviluppo di azioni per la promozione di investimenti, nel territorio degli enti associati, in particolare tramite la ricerca di finanziamenti, assistenza tecnica agli enti associati per la partecipazione ad iniziative di progettazione o investimento per la qualificazione del territorio, gestione delle procedure di appalto degli enti associati; attività di formazione e aggiornamento professionale sotto il profilo giuridico, tecnico ed economico, degli operatori pubblici che si occupano di appalti e di amministrazione del territorio.

AESS viene qualificata dall'Ente come associazione *in house providing* e lo statuto contiene clausole che riproducono quelle di organismi societari *in house*. Viene previsto, in particolare, il vincolo che oltre l'80 per cento dell'attività sia effettuata nei confronti degli enti pubblici soci o da altre persone giuridiche controllate dai propri soci.

Inoltre, gli organi dell'Associazione comprendono, oltre all'Assemblea generale, al C.d.A., al Presidente e al Collegio sindacale, anche un Comitato di indirizzo e controllo che, fra l'altro, indirizza AESS rispetto agli obiettivi sia economici che

qualitativi da perseguire, con attribuzioni che paiono quindi sovrapponibili a quelle di analoghi organi per l'esercizio del controllo analogo congiunto nelle società in house.

Sempre in virtù di una specifica clausola statutaria AESS è autorizzata, al fine di favorire il conseguimento degli scopi associativi, ad assumere partecipazioni in altre associazioni, enti o società aventi attività connessa o affine alla propria, attualmente è titolare di un'unica partecipazione di modestissima entità in ART-ER Soc. cons. a.r.l. (0,002 per cento).

Nel piano in esame l'Ente esclude dalla razionalizzazione periodica le partecipazioni indirette possedute per il tramite di AESS "in quanto (come specificato dalla struttura del MEF deputata al supporto per questo adempimento) le indirette detenute tramite AESS non vanno inserite in quanto AESS è un'associazione e non una fondazione".

Il Collegio ritiene che AESS, costituita nel 1999, abbia la forma giuridica dell'Associazione riconosciuta.

Dall'esame della realtà associativa, così come delineata dallo Statuto e dell'Atto costitutivo, emerge che l'Ente svolge un'attività sostanzialmente imprenditoriale a favore degli associati tant'è che, anche per effetto di un coerente provvedimento ANAC (delibera n. 1120 del 4 dicembre 2019) viene qualificato come soggetto in house mostrando una configurazione operativa che in realtà è propria del modello non già associativo ma tipico di una società commerciale.

Poiché l'Ente è sorto nel 1999 in un contesto normativo e di mercato del tutto diverso da quello attuale, si invita codesto Comune a farsi parte attiva nei confronti di tutti gli altri associati, affinché si pervenga ad una attualizzazione in chiave di maggiore efficienza ed efficacia gestionale del modello giuridico prescelto, abbandonando il desueto strumento dell'associazione (che, come noto, si attaglia maggiormente al perseguimento di uno scopo puramente ideale) per adottare uno schema societario, coerente con il T.U.S.P., molto più adeguato rispetto alla concreta attività svolta.

7. Società Emiliana trasporti autofiloviari S.p.A. (SETA S.p.A.) – ricorrenza del controllo pubblico e partecipate indirette

In continuità con i precedenti provvedimenti di revisione/ricognizione, anche nel piano in esame la Provincia indica che non vi sono i presupposti per formalizzare l'esistenza di un controllo pubblico congiunto su SETA S.p.A.

La posizione espressa, in linea con quella degli altri enti soci, è stata già oggetto di scrutinio da parte di questa Sezione in relazione al Comune di Modena (del. n.

130/2018/VSGO e n. 65/2021/VSGO) nonché, in relazione ai Comuni di Piacenza, Carpi e Nonantola (rispettivamente del. n. 23/2022/VSGO n. 12/2021/VSGO e n. 223/2021/VSGO).

Nelle anzidette pronunce la Sezione richiedeva l'assunzione delle iniziative necessarie al fine di pervenire ad un assetto societario coerente con la natura pubblica dei soci.

Nella prospettazione della Provincia, in continuità con i precedenti provvedimenti di ricognizione adottati la società è da ritenersi a partecipazione pubblica ai sensi dell'art.2, c.1, lett. n del T.U.S.P. ma non a controllo pubblico ai sensi della lett. m del medesimo art.2, c.1. Secondo quanto rappresentato nessuna delle pubbliche amministrazioni socie esercita il controllo di diritto ai sensi dell'art. 2359, c.1, n.1 del c.c. non detenendo la maggioranza dei voti in assemblea e neppure risulta configurabile l'influenza dominante di cui all'art. 2359, c.1, n.2 o di un controllo contrattuale (art. 2359, c.1, n.3). Al riguardo, nel rinviare alle valutazioni in tema di controllo pubblico di cui al punto 5, si prende atto che per effetto di specifiche disposizioni statutarie che richiedono maggioranze particolarmente qualificate le decisioni di maggiore rilevanza possono essere assunte solo con il consenso del socio TPER S.p.A. che possiede complessivamente il 49,49 per cento del capitale della società (sia direttamente che per il tramite di HERM S.r.l.).

In particolare, l'art. 14 contiene un elenco di materie in cui l'Assemblea delibera con il voto favorevole di tanti soci che rappresentano il 75 per cento del capitale sociale sia in prima che in seconda convocazione (determinazione compensi dell'organo amministrativo, modifiche statutarie, aumenti di capitale, fusioni scissioni liquidazioni, prestiti obbligazionari).

L'art. 17.6 rimette alle decisioni del Consiglio di amministrazione, da adottare con il voto favorevole di almeno quattro amministratori su cinque, [tra le altre] l'approvazione e la modifica dei piani industriali/strategici; l'approvazione delle linee guida in materia di personale dipendente, ivi inclusi i dirigenti; la determinazione dei compensi dei consiglieri delegati e degli amministratori (in quest'ultimo caso, qualora non vi abbia provveduto l'assemblea); le deliberazioni riguardanti eventuali patti parasociali cui la Società aderisca.

Gli artt. 16.1 e 14.5 del medesimo statuto stabiliscono che la società sia amministrata da un C.d.A. composto da cinque membri, di cui solo tre nominati dagli Enti Locali soci diretti (nello specifico gli Enti Locali della Provincia di Modena hanno diritto di nominare 1 (uno) solo amministratore con la carica di Presidente), spettando ai soci privati la nomina dei restanti due. In particolare, il

socio privato Herm S.r.l. esprime l'Amministratore delegato, titolare di tutte le deleghe operative. Conclude l'Ente affermando che "Visti i rilevanti poteri riservati all'amministratore delegato, la gestione operativa della società è di fatto riservata al socio privato Herm S.r.l. che esercita un'influenza dominante sulla stessa".

Risulta di tutta evidenza, pertanto, che la sussistenza del controllo pubblico in relazione a SETA S.p.A. va valutata nello specifico assetto che per la medesima S.E.T.A. S.p.A. assume la partecipazione azionaria di TPER S.p.A. e (a cascata) di HERM S.r.l.

Per maggiore chiarezza si riporta un prospetto della compagine sociale di SETA S.p.A. e di TPER S.p.A.

SETA S.p.A. - elenco soci	
Soci	Quota partecipazione
Holding Emilia-Romagna mobilità S.r.l. (controllata da TPER)	42,84%
Azienda consorziale trasporti A.C.T.	15,42%
Comune di Modena	11,05%
Comune di Piacenza	9,99%
Provincia di Modena	7,12%
TPER S.p.A.	6,65%
Comune di Carpi	2,36%
Comune di Sassuolo	1,73%
Comune di Formigine	0,54%
Comune di Mirandola	0,31%
Comune di Castelfranco Emilia	0,31%
Comune di Vignola	0,21%
Comune di Maranello	0,20%
Altri comuni	1,28%

Fonte: Registro imprese CCIAA di Bologna

TPER S.p.A. - elenco soci	
Soci	Quota partecipazione
Regione Emilia-Romagna	46,13%
Comune di Bologna	30,11%
Città metropolitana di Bologna	18,79%
Azienda consorziale trasporti A.C.T.	3,06%
Provincia di Ferrara	1,01%
Comune di Ferrara	0,65%
Ravenna Holding	0,04%
Provincia di Parma	0,04%
TPER S.p.A.	0,16%

Fonte: Registro imprese CCIAA di Bologna

Riferisce la Provincia che a seguito dei rilievi contenuti nella deliberazione n. 65/2021/VSGO di questa Sezione, che invitava i soci pubblici ad "assumere le iniziative necessarie presso gli altri enti soci pubblici al fine di pervenire ad un assetto coerente con la natura pubblica degli enti locali e delle società partecipanti", il Comune di Modena si è fatto parte attiva nei confronti di tutti i soggetti pubblici titolari di partecipazioni in Seta S.p.A. (sia direttamente che indirettamente tramite altro organismo partecipato) chiedendo di esprimere il loro orientamento in merito alla possibilità "di intraprendere un percorso condiviso orientato a formalizzare l'esistenza del controllo congiunto della società".

Prosegue l'Ente rappresentando che l'argomento è stato posto all'ordine del giorno dell'Assemblea dei Soci del 9 dicembre 2021, nella quale è stato deliberato di acquisire un aggiornamento del parere legale già richiesto da Seta S.p.A. sull'argomento datato 8 giugno 2021.

I predetti pareri, come riassunti nei piani in esame, si esprimono nel senso di ritenere non configurabile, in relazione alla Società in esame una situazione di controllo pubblico "data l'inesistenza di alcuna disposizione statutaria o di legge o di patto parasociale che ne disciplini il contenuto". Escludono, inoltre che TPER S.p.A. possa essere considerata come una Società a controllo pubblico e che HERM S.r.l. possa essere considerata una società a partecipazione pubblica.

Il parere, come integrato in data 12 gennaio 2022 sottolinea che non trova evidenza nel diritto positivo alcun obbligo, in capo ai soci pubblici, di formalizzare una situazione di controllo analogo congiunto.

Alla luce dei predetti pareri, conclude la Provincia, "si ritiene non ricorrano i presupposti per definire un obbligo di formalizzazione di un controllo analogo

congiunto e si ritiene di poter confermare la natura giuridica di Seta S.p.A. alla stregua di una società meramente partecipata non di controllo, con conseguente necessità di rispettare le sole disposizioni ad esse dedicate e non anche quelle specificamente destinate alle società ex art.2, c.2, lett. b del D.Lgs. n. 175/2016”.

Non essendo qualificabile come Società controllata non viene applicata a SETA S.p.A. la disciplina che il T.U.S.P. riserva alle controllate pubbliche e le partecipate di SETA S.p.A. (HOLA S.r.l. e Consorzio esperienza energia S.c.a.r.l.) non sono considerate riconducibili alla fattispecie delle “partecipazioni indirette” ai sensi dell’art. 2, lett. g), T.U.S.P. e non sono di conseguenza oggetto di ricognizione da parte dell’Ente.

La Società ha comunque introdotto alcuni istituti che il T.U.S.P. prescrive per le controllate: si è dotata di uno specifico programma di valutazione del rischio di crisi aziendale basato sugli indicatori previsti ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. 14/2019 inoltre assume il proprio personale tramite procedure di tipo concorsuale sulla base di bandi che vengono pubblicati sul sito della società.

7.1 Considerazioni conclusive

Il tema che il Collegio deve affrontare con riferimento a SETA S.p.a. è quello (generale) del controllo di matrice “pubblicistica”.

La Sezione - nelle precedenti decisioni (del. n. 130/2018/VSGO e del. n. 65/2021/VSGO) - ha affermato la ricorrenza nei confronti della predetta Società del “controllo pubblico” ai sensi ed agli effetti del T.U.S.P. sostenendo che la “... *la presenza di soli soci pubblici, tutti con interessi tra loro indubitabilmente convergenti (enti territoriali, loro holding e TPER, società pubblica ancorché non soggetta al T.U.S.P.), pur in assenza di coordinamento istituzionale formalizzato, rende del tutto illogica e immotivata la pretesa di insussistenza del controllo pubblico*” (del. n. 106/2020/VSGO, così come richiamata nella del. n. 65/2021/VSGO).

Il Collegio non ha motivi per discostarsi da tale orientamento.

La presente decisione, in continuità con i citati precedenti ed a sostegno delle conclusioni circa la ricorrenza del controllo pubblico, intende rafforzare il concetto muovendo da un’altra angolatura, quella del fine pubblico d’impresa, una nozione centrale nello sviluppo della connotazione “sostanziale” del controllo pubblico cui questa Sezione aderisce.

Già nel contesto delle teorie aziendalistiche dedicate all’illustrazione della motivazione dell’intervento pubblico, è dato cogliere un assioma ampiamente

consolidato e che si riferisce all'impresa pubblica come soggetto indissolubilmente legato allo scopo per il quale è costituito ed opera, uno scopo che si identifica nella tutela degli interessi generali della comunità, dove l'utilità collettiva è contrapposta all'utilità individuale, l'efficienza sociale è contrapposta all'efficienza individuale.

In questa prospettiva, quello che rileva è che l'interesse pubblico sotteso alla partecipazione pubblica in società deve essere considerato come unitario perché appartenente alla Pubblica amministrazione in quanto tale, globalmente considerata, interesse che costituisce – in via mediata - l'oggetto della società, un interesse che si ricollega inscindibilmente alle finalità istituzionali della medesima Amministrazione ai sensi dell'art. 4 T.U.S.P. (cfr. Sez. Aut., del. n. 10 /2024; Cons. di Stato Sez. VI, sentenza n. 3880/2023; sul tema del controllo pubblico, cfr. la recentissima posizione assunta dalla giurisprudenza contabile in Corte conti, SS.RR. in spec. comp., sent. n. 6/2025/DELC).

Questa lettura permette di valorizzare adeguatamente il portato dell'art. 4 T.U.S.P. e di adottare una linea interpretativa che, nei confini della lettera della legge e conformemente all'intenzione del legislatore, eviti facili elusioni della normativa vincolistica dettata dal Legislatore.

Ora, sulla base di tali coordinate ermeneutiche non possono residuare dubbi sulla riconduzione di SETA S.p.a. nella categoria delle società a controllo pubblico.

In tal senso non rileva la partecipazione (in sé e per sé considerata) di TPER in HERM S.r.l. e del fatto che TPER sia o meno riconducibile alle società quotate ex art. 26, c.5 e 5 *bis* del T.U.S.P. (aspetto questo che esula dalla presente decisione) perché in questo caso, nel rapporto con SETA S.p.A., TPER e la sua controllata vanno viste, a loro volta, come società in controllo pubblico (*rectius* controllate da soggetti pubblici) in quanto quasi totalmente partecipate da soggetti pubblici a nulla rilevando che tali società siano loro (e solo loro) eventualmente sottratte (ma - si ribadisce- il tema di TPER va trattato in altra, futura sede) alle regole del T.U.S.P..

A questo punto è agevole confutare le argomentazioni poste dalla Provincia e che fondamentalmente possono sinteticamente ricondursi alle regole di "funzionamento" assembleare e del Consiglio di amministrazione che prevedono maggioranze decisionali particolarmente qualificate.

Questa Sezione non può non rilevare che il Socio TPER S.p.A. e HERM S.r.l. hanno una funzione specifica all'interno dei consessi societari, funzione che può ricondursi ad una sorta di "potere gestionale interdittivo o indirizzante"

riconducibile alla necessità – evidentemente avvertita dagli altri Soci pubblici – di condizionare le scelte strategiche e gestionali a criteri settoriali di “sana e prudente gestione”.

Quest’ultima osservazione consente al Collegio di precisare cosa debba intendersi con la formula “controllo pubblico” adottata dal T.U.S.P., nel tentativo di sgombrare il campo da ricostruzioni non conformi al dettato normativo.

Il controllo pubblico non va inteso come mero “condizionamento di carattere politico” delle scelte aziendali.

Si badi che l’attività di eterodirezione è del tutto lecita specie quando il dominio è finalizzato ad impedire pregiudizi agli interessi della collettività ma l’eterodirezione non può travalicare ledendo le regole della corretta gestione societaria e imprenditoriale.

La violazione di tali principi può ravvisarsi ogniqualvolta l’ente pubblico agisce nell’interesse proprio o altrui sollecitando la cura del servizio pubblico in termini antieconomici vale a dire “..riversando esclusivamente sulla società partecipata i risultati negativi della gestione in perdita, traendone così vantaggio in pregiudizio della stessa” (cfr. Trib. Napoli, Sez. imprese, sent. 7 novembre 2019, n. 9939).

“ . . . il riferimento alla "finalità di natura economica o finanziaria" rende evidente come, ai fini dell'applicazione dell'art. 2497 c.c., la partecipazione dell'ente pubblico possa essere detenuta non già solo per scopi lucrativi, ma anche per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, a condizione che la loro attuazione richieda lo svolgimento di attività economica realizzata attraverso la società partecipata. Pertanto, la norma di interpretazione autentica ne chiarisce l'applicabilità anche a quegli Enti che, seppur per loro natura non possono qualificarsi come Enti pubblici economici (certamente non possono definirsi enti pubblici economici Comuni, Province e Regioni), detengono partecipazioni societarie per svolgere una determinata attività con criteri di economicità (Tribunale Palermo, Sez. spec. in materia di imprese, 16/06/2023, n. 3467).

Ora, pur non potendo entrare nel dibattito concernente la ricostruzione dogmatica del controllo societario e le analogie e le differenze tra il controllo di matrice civilistica e quello di natura pubblicistica, va evidenziato, per quanto rileva in questa sede, che il controllo pubblico come definito nel T.U.S.P. non significa *tout court* eterodirezione ma applicazione delle regole contenute, fondamentalmente, negli art. 3 (obblighi in tema di revisione), art. 6 (programmi di valutazione del rischio e norme in tema di governo societario),

art. 11 (in tema di organi amministrativi e di controllo), art. 13 (in tema di controllo giudiziario sull'amministrazione), art. 14 (in materia di crisi d'impresa), art. 18 (in tema di quotazione della società a controllo pubblico), art. 19 (gestione del personale), art. 20 (in tema di razionalizzazione periodica) e art. 22 (in tema di trasparenza) in vista dell'economicità, efficacia ed efficienza della gestione pubblica in forma societaria.

È in questo senso che SETA va considerata a controllo pubblico pur in presenza dei soci TPER S.p.A. ed HERM S.r.l. i quali hanno poteri (industriali) statuari ben definiti di valutazione aziendalistica con riferimento alle opzioni o iniziative degli enti territoriali che si dovessero ritenere non in linea con i parametri di sana gestione societaria.

D'altra parte, è la stessa Provincia di Modena che indirettamente afferma l'attrazione di SETA S.p.A. alla categoria del controllo pubblico nel momento stesso in cui riconduce alle fattispecie normative previste dal T.U.S.P. alcuni fatti operativi e gestionali (*i. e.* il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale; le procedure di tipo concorsuale per il reclutamento del personale).

È di tutta evidenza che la stessa riconduzione di un fatto alla fattispecie prevista dalla disposizione non può essere considerato nel suo atomismo (per evidenti ragioni sistematiche ed antielusive) ma va visto come un fondato indizio per l'applicazione dell'intera disciplina a cui quelle fattispecie si riferiscono.

Con l'occasione, va confutata anche l'affermazione della Provincia di Modena circa la mancata 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 (cfr. D. Lgs. n. 33/2013).

In tale prospettiva, appare chiaro che la formalizzazione di un patto parasociale, seppur non esplicitamente configurato quale obbligo puntuale, rientra (se del caso) negli strumenti utili per assolvere al dovere generale del buon andamento dell'agire amministrativo imposto dall'art. 97 Cost.

In conclusione, la Sezione sulla scorta di quanto evidenziato nei suoi precedenti, continua a ritenere che la natura pubblica omogenea degli enti partecipanti alla società - costituiti da enti locali o da holding controllate da enti locali o, in un caso, da una società comunque pubblica - e, conseguentemente, degli interessi generali altrettanto convergenti e individuabili nel diritto alla mobilità che il servizio pubblico locale deve assicurare, configuri di per sé l'esistenza dei

presupposti dell'assoggettabilità della società, in quanto interamente pubblica, al regime configurato dal T.U.S.P. nei termini sopraindicati.

Invita, pertanto, l'Ente a farsi promotore nei confronti degli altri Soci pubblici affinché, mediante le necessarie iniziative, si completi l'adeguamento dell'assetto gestionale ed operativo di SETA S.p.a. alle regole del T.U.S.P. così come sopra richiamate.

8. 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 l'Ente riferisce che nella Provincia di Modena non ricorre la fattispecie di affidamenti *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

ANALISI DELLE SOCIETA'

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

9.1 Autostrada del Brennero S.p.A.

La provincia di Modena partecipa direttamente (con una quota del 4,24 per cento), alla società Autostrada del Brennero S.p.A. con sede legale a Trento.

Come emerge dal prospetto seguente, complessivamente la Società è partecipata per oltre l'84 per cento da soci pubblici e per oltre il 50 per cento da soci pubblici caratterizzati da particolari forme di autonomia (Regione autonoma Trentino Alto Adige, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Comune di Bolzano e Comune di Trento). Sono le stesse disposizioni statutarie relative al capitale sociale (determinato in 55.472.175 euro e rappresentato da n. 1.534.500 azioni del valore di 36,15 euro ciascuna) che impongono una partecipazione pubblica maggioritaria, laddove prevedono che il 60 per cento delle azioni (precisamente n. 921.010) sia trasferibile solo tra enti pubblici e solo la quota residua (pari a n. 613.490 azioni) sia liberamente trasferibile (art.5).

AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.P.A. - ELENCO SOCI						
N.	Soci	N.ro Azioni			Capitale	
		Vincolate	Libere	Totale	Euro	%
1	REGIONE AUTONOMA TRENTO ALTO ADIGE	415.369	80.111	495.480	17.911.602,00	32,2893
2	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	28.210	88.818	117.028	4.230.562,20	7,6265
3	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	16.802	104.924	121.726	4.400.394,90	7,9326
4	PROVINCIA DI VERONA	64.108	20.486	84.594	3.058.073,10	5,5128
5	PROVINCIA DI MANTOVA	48.434	510	48.944	1.769.325,60	3,1896
6	PROVINCIA DI MODENA	34.596	30.482	65.078	2.352.569,70	4,2410
7	PROVINCIA DI REGGIO EMILIA		33.378	33.378	1.206.614,70	2,1752
8	AZIENDA CONSORZIALE TRASPORTI DI REGGIO EMILIA		5.000	5.000	180.750,00	0,3258
9	COMUNE DI BOLZANO	63.860	1.000	64.860	2.344.689,00	4,2268
10	COMUNE DI TRENTO	63.922	1.016	64.938	2.347.508,70	4,2319
11	COMUNE DI VERONA	63.922	20.609	84.531	3.055.795,65	5,5087
12	COMUNE DI MANTOVA	31.961	508	32.469	1.173.754,35	2,1159
13	CAMERA DI COMMERCIO DI BOLZANO	5.270	7.642	12.912	466.768,80	0,8414
14	CAMERA DI COMMERCIO DI TRENTO	5.084	87	5.171	186.931,65	0,3370
15	CAMERA DI COMMERCIO DI VERONA	25.606	438	26.044	941.490,60	1,6972
16	CAMERA DI COMMERCIO DI MANTOVA	38.316		38.316	1.385.123,40	2,4970
	TOTALE PARTECIPAZIONE ENTI PUBBLICI	905.460	395.009	1.300.469	47.011.954,35	84,7487
17	A4 HOLDING S.P.A.		64.951	64.951	2.347.978,65	4,2327
18	SOCIETA' ITALIANA PER CONDOTTE D'ACQUA S.P.A.		1.534	1.534	55.454,10	0,1000
19	BANCO BPM S.P.A.		30.649	30.649	1.107.961,35	1,9973
20	INFRASTRUTTURE CIS S.R.L.		120.113	120.113	4.342.084,95	7,8275
	TOTALE PARTECIPAZIONE ALTRI SOCI	0	217.247	217.247	7.853.479,05	14,1575
	AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.P.A. (azioni proprie)	15.550	1.234	16.784	606.741,60	1,0938
	TOTALE	921.010	613.490	1.534.500	55.472.175	100

Fonte: Registro Imprese (Visura del 29 gennaio 2025) e Bilanci (2022 - 2023) Autostrada del Brennero S.p.A.

Occorre premettere che l'esame della partecipazione detenuta dall'Ente – per evidenti motivi connessi alla compartecipazione nella Società di Enti anche della Regione Trentino Alto – Adige (come ampiamente noto, Regione a Statuto speciale) - va necessariamente condotto da una angolatura limitata e riferita esclusivamente alla Provincia di Modena. In sostanza la partecipazione azionaria della Provincia in Autobrennero non potrà che essere esaminata se non per

alcuni profili concernenti, nello specifico, gli stretti parametri normativi di cui all'art. 20 del T.U.S.P.

9.1.1 Il rinnovo della concessione

La Società ha come oggetto principale la promozione, la progettazione, la costruzione e l'esercizio di autostrade compresa l'autostrada Brennero-Verona-Modena e opera, ancora oggi, sulla base dell'iniziale concessione trentennale di costruzione ed esercizio (1976-2005), inizialmente prorogata fino al 30 aprile 2014 e poi oggetto di ulteriori interventi normativi di proroga. Per quanto di interesse ai fini della presente deliberazione, ci si limiterà a fornire una sintetica rappresentazione delle complesse vicende che, nell'ultimo decennio, hanno riguardato il rinnovo della concessione in parola.

Una prima procedura ad evidenza pubblica avviata nel 2011, nelle more del decorso del predetto termine, è stata annullata con sentenza del Consiglio di Stato n. 1243 del 13 marzo 2014.

Successivamente, in data 14 gennaio 2016, è stato siglato il Protocollo d'intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (succeduto ad ANAS S.p.A. quale Ente concedente) e le amministrazioni pubbliche socie di Autostrada del Brennero S.p.A. che hanno condiviso il progetto di rinnovo trentennale della concessione ad una società interamente partecipata dalle amministrazioni contraenti. Per il perseguimento delle finalità di cui al predetto Protocollo, è intervenuto il D.L. n. 148/2017, convertito dalla L. n. 172/2017 che prevede, in particolare, la possibilità di avvalersi, nel ruolo di concessionario, di Società *in house*, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati (art. 13-bis, c.1). Il medesimo art. 13bis al c.4 dispone che gli atti convenzionali di concessione siano stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il concessionario autostradale, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione e comunque, con riferimento all'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena, entro il 15 dicembre 2021 termine da ultimo individuato dall'art.2, c.1-ter lett. b) del D.L. n.121/2021 cosiddetto "Decreto infrastrutture", convertito dalla Legge n. 156/2021 (dopo una lunga serie di proroghe che si sono susseguite negli anni precedenti).

D'altra parte, il medesimo "Decreto infrastrutture" ha delineato un percorso alternativo al modello di gestione *in house providing* più sopra descritto. L'art. 2, c. 1-bis, del D.L. n. 121/2021, introdotto dalla L. n. 156/2021, ha disciplinato la possibilità di affidare la concessione, in deroga alle disposizioni del c. 1, dell'art.

13-bis, del D.L. n. 148/2017 avvalendosi delle procedure di cui all'art. 183 del D. Lgs. n. 50/2016 (codice degli appalti, ora sostituito dal D.Lgs. n. 36/2023) ovvero tramite lo strumento della "finanza di progetto".

La predetta disciplina consente alla società Autobrennero di farsi promotrice dell'iniziativa, presentando una proposta spontanea di progetto per la realizzazione di lavori di pubblica utilità da porre a base di una procedura competitiva alla quale potrà partecipare con diritto di prelazione.

Il termine per definire la procedura di concessione è stato oggetto di successivi interventi normativi di proroga e da ultimo fissato al 31 dicembre 2024 dalla L. n. 120/2024. Dalla documentazione in atti risulta che la Società Autostrada del Brennero S.p.A. in attuazione dell'art. 2, c. 1-bis citato abbia presentato, ai sensi dell'art. 183 del D. Lgs. n. 50/2016, una proposta di *project financing* per l'affidamento della concessione in esame.

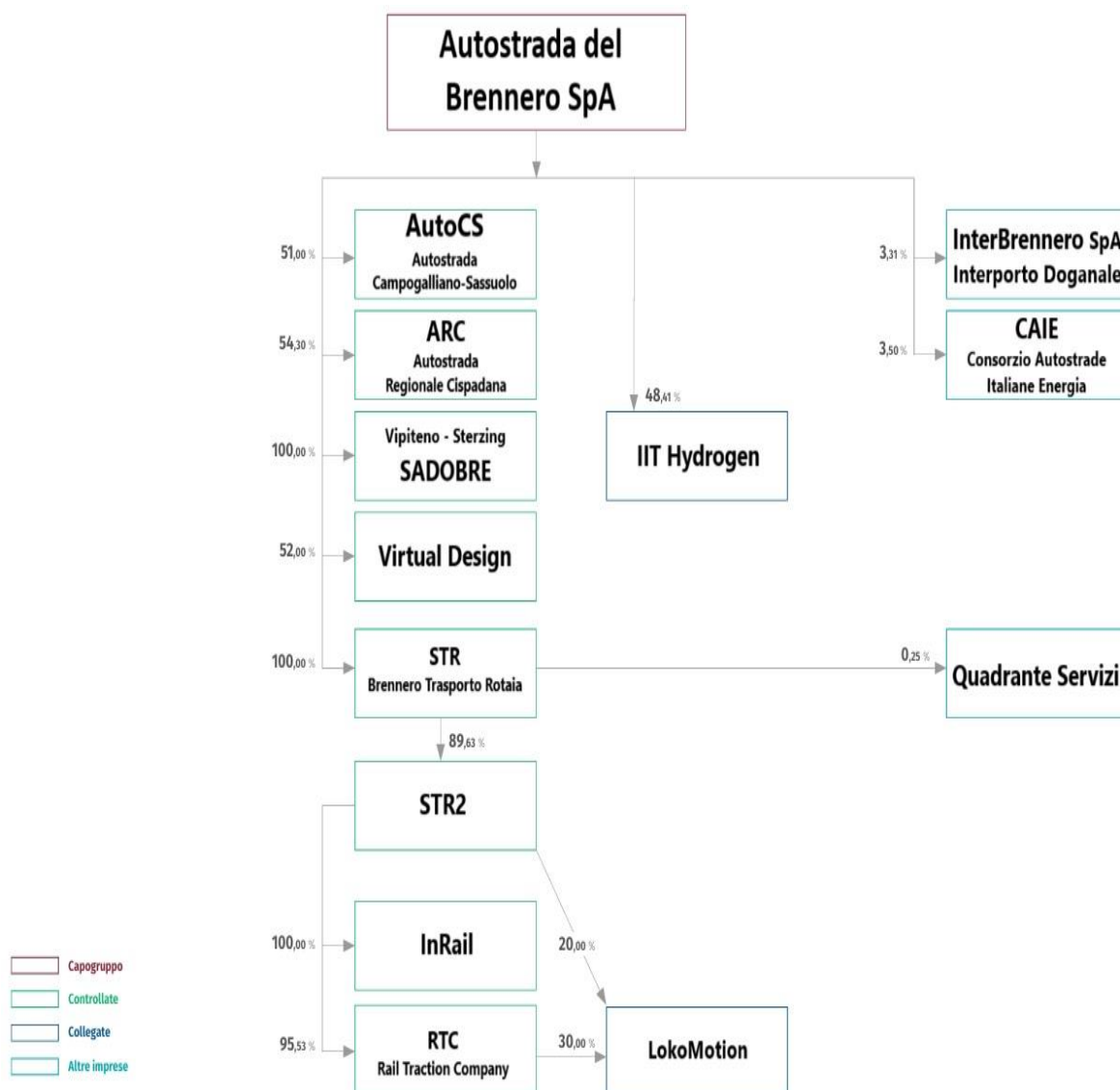
In data 31 dicembre 2024, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha pubblicato il bando di gara per l'assegnazione in concessione delle attività di gestione della tratta autostradale A22 Brennero – Modena, oltre alla progettazione e all'esecuzione dei lavori finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle stesse infrastrutture stradali.

Il bando, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2 c. 1-bis del D.L. n. 121/2021 riserva al promotore (Autostrada del Brennero S.p.A.), nel caso non risulti aggiudicatario, l'esercizio del diritto di prelazione, con possibilità di allineare la propria offerta a quella del concorrente risultato primo in graduatoria ai sensi dell'art. 193, c. 8 del D. Lgs n. 36/2023.

Alla data della presente delibera la procedura risulta ancora in corso.

9.1.2 Struttura del gruppo

Come rappresentato dal seguente prospetto Autobrennero S.p.A. esercita la funzione di capogruppo di un gruppo societario costituito da società controllate e collegate. Possiede l'intero capitale sociale di Stazione autostradale doganale di confine del Brennero S.p.A. e S.T.R. Brennero trasporto rotaia S.p.A. e partecipazioni di controllo nelle società Autostrada regionale Cispadana S.p.A. (54,3 per cento), Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A. (51 per cento), Virtual Design S.r.l. (52 per cento). Inoltre, tramite S.T.R. Brennero trasporto rotaia S.p.A. controlla S.T.R.2 S.p.A. che a sua volta controlla INRAIL S.p.A. e Rail Traction Company S.p.A.



Di particolare rilievo per l'impatto sul territorio della Regione Emilia-Romagna sono:

- Autostrada Regionale Cispadana S.p.A., costituita nel 2010, e concessionaria per la progettazione, realizzazione e gestione dell'autostrada Regionale Cispadana, infrastruttura che collegherà il casello di Reggiolo-Rolo sull'A22 (autostrada del Brennero) alla barriera di Ferrara Sud sull'A13 (Bologna - Padova). Ente concedente è la Regione Emilia-Romagna;
- Autostrada Campogalliano-Sassuolo S.p.A., costituita nel 2014, che ha per oggetto l'attività di progettazione, realizzazione e gestione del collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo tra la A22 e la SS 467 "Pedemontana" come previsto dal contratto di concessione aggiudicato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si tratta di società con caratteristiche molto simili, in entrambi i casi, non essendo ancora conseguito l'obiettivo di realizzazione delle opere, non si riscontrano ricavi da pedaggio e, anche nell'ultimo bilancio disponibile, (relativo all'esercizio 2023) il valore della produzione è costituito da incrementi di immobilizzazioni per lavori interni.

9.1.3 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

La Provincia dichiara che la Società rispetta tutti i parametri di cui all'art. 20, c. 2, T.U.S.P., all'esito della ricognizione periodica ne viene previsto il mantenimento senza interventi.

Per quanto riguarda il vincolo di scopo e di attività di cui all'art.4, c.1 e 2 del T.U.S.P., riconfermando i contenuti dei precedenti provvedimenti adottati, si limita ad evidenziare che l'oggetto sociale è pienamente compatibile con le disposizioni di cui all'art.4, c. 2, lett. a.

In merito la Sezione ritiene le sintetiche argomentazioni proposte dall'Ente insufficienti a motivare il mantenimento di una partecipazione societaria, peraltro di modesta entità.

Giova al riguardo ribadire che, come recentemente riaffermato dalla Sezione autonomie della Corte dei conti (del. n. 10/SEZAUT/2024/FRG) "l'art. 4, nello specifico, nel fissare le condizioni per la costituzione di società a partecipazione (diretta o indiretta) pubblica ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni societarie, ha stabilito in primis un limite di carattere generale, declinato in termini di vincolo di scopo pubblico, fissando, a completamento del medesimo, un vincolo di attività, esplicitato mediante l'analitica indicazione delle attività di produzione di beni e di servizi il cui svolgimento giustifica la partecipazione pubblica.

Il vincolo di scopo pubblico consiste nella stretta inerenza dell'opzione per lo strumento societario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente costituente o partecipante.

Il vincolo di attività impone la riconducibilità dell'attività esercitata a quelle ammesse dalla legge".

Ora appare sicuramente condivisibile la prospettazione della Provincia che riconduce l'attività di progettazione, costruzione e gestione del tratto autostradale A22 Brennero – Modena fra quelle di cui alla citata lett. a "produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi".

Si osserva altresì che detta attività risulta coerente con le funzioni assegnate alle province in tema di viabilità e trasporti ex art. 19 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.).

Tuttavia, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella già citata deliberazione, non è sufficiente che l'attività svolta dalla partecipata sia teoricamente riconducibile alla previsione normativa, dovendo l'Amministrazione valutare "se l'attività di produzione di quel determinato bene o servizio, con il ricorso al modello societario sia, non solo, in astratto, ammissibile, oltre che coerente con la finalità istituzionale dell'ente ma, con riferimento al caso concreto, altresì, strettamente necessaria". Valutazione che appare tanto più imprescindibile nei casi, quali quello in esame, di partecipazioni minoritarie e in assenza di forme di coordinamento con gli altri soci pubblici che consentano il controllo "congiunto" della società.

Per quanto riguarda il rispetto degli ulteriori parametri indicati all'art. 20 c. 2, la Provincia evidenzia che non ricorrono le ipotesi di cui alle lettere b), c), d), e), f), g). Circa la non ricorrenza della fattispecie di cui alla lett. f), la Sezione rileva che, dalla documentazione pervenuta, non emerge alcuna analisi dei costi di funzionamento delle Società, che rappresentano, invece, un presupposto indispensabile per escludere motivatamente la necessità di contenimento dei costi medesimi ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. f), del T.U.S.P..

9.1.4 Controllo esercitato dalla provincia di Modena

Nei piani in esame la Provincia, coerentemente con il quadro della partecipazione sociale, afferma che Autobrennero S.p.A. non è da considerarsi una Società controllata dal medesimo Ente.

La Sezione prende atto della particolare configurazione normativa che Autobrennero assume in funzione delle specifiche disposizioni legislative dettate dalla Regione Trentino-Alto Adige.

Si rinvia al punto seguente in merito all'applicazione delle disposizioni sugli organi amministrativi di cui all'art. 11 del T.U.S.P..

9.1.5 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto sociale (art. 17) prevede che la società sia amministrata da un organo collegiale composto da tre fino a quattordici membri. Per l'attuale Consiglio di amministrazione, nominato in data 19 luglio 2022 e in carica per tre esercizi, come peraltro per il precedente, è stata adottata la configurazione massima (quattordici componenti).

In merito alle previsioni di cui all'art.11 c. 2 e 3 del T.U.S.P., la Provincia conferma quanto già espresso nei provvedimenti di revisione periodica relativi agli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, evidenziando che la società in questione ha sede legale a Trento e deve pertanto ritenersi soggetta alla disciplina di cui all'art.23 del T.U.S.P. recante "Clausola di salvaguardia" che prevede l'applicazione delle disposizioni del decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, nella misura in cui queste siano compatibili con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla Legge Costituzionale n. 3/2001.

Proprio in virtù di tale clausola, il Legislatore regionale, con la L. 15 dicembre 2016 n. 16 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2017) ha recepito il D. Lgs. n. 175/2016, in parte applicando direttamente le norme ivi contenute e in parte prevedendo una diversa disciplina. In particolare, l'art. 10 della suddetta Legge regionale detta disposizioni in merito alla composizione e ai compensi degli organi sociali delle società partecipate dalla Regione, e prevede che, sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, l'organo amministrativo delle società controllate dalla Regione sia costituito da un Amministratore unico o da un organo collegiale di amministrazione, composto da tre a cinque membri. Detta deliberazione avrebbe dovuto trovare applicazione a partire dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e di controllo delle società successivo alla data di adozione della stessa.

Tuttavia, la Regione Autonoma Trentino - Alto Adige, con la L.R. n.1 del 24 maggio 2019, ha modificato la L. R. 8 agosto 2018 n. 6 aggiungendo all'art.4 il c. 2 bis. La norma dispone che, nelle more della riorganizzazione della società Autostrada del Brennero S.p.A. di cui al c. 1 dell'art. 4 citato e, comunque, fino all'approvazione del bilancio di esercizio riferito all'anno 2021, per la Società in questione continuano ad applicarsi in tema di contenimento delle spese e di numero di componenti del Consiglio di Amministrazione, in deroga all'art. 10 c. 2 e 5 della L.R. 15/12/2016 n. 16, le disposizioni in vigore precedentemente all'approvazione della stessa.

L'art. 4, c. 2 bis della L.R. n.6/2018 citato è stato poi di nuovo modificato prima dall'art. 4, c. 2, della Legge regionale 19 maggio 2022, n. 3 e successivamente dall'art. 8, c. 1, della Legge regionale 20 dicembre 2024, n. 5 che hanno posticipato l'applicazione della disciplina di cui all'art.10 della L.R. n. 16/2016 rispettivamente fino all'approvazione del bilancio di esercizio riferito all'anno 2024 e poi fino all'approvazione del bilancio di esercizio riferito all'anno 2027,

non potendosi non rilevare che - nei fatti - viene così compromesso il carattere transitorio della suesposta disciplina derogatoria.

La Provincia di Modena ha puntualizzato che nel rinnovo dell'organo amministrativo avvenuto in data 19 luglio 2022, ha trovato applicazione la L. R. n. 4/2007, che demanda alla Giunta regionale (sentite le Province e gli altri enti pubblici detentori di quote azionarie, assicurando il contenimento della spesa pubblica per l'attività degli organi societari) la determinazione del numero complessivo dei componenti dei Consigli di amministrazione delle società di capitali aventi sede nel territorio regionale, delle quali la Regione detiene, anche insieme alle Province Autonome e ai Comuni di Trento e di Bolzano, una partecipazione di oltre il 50 per cento del capitale sociale.

La deliberazione della Giunta regionale della Regione Trentino Alto-Adige n. 206/2008, recante "Determinazione del numero dei componenti e dei limiti in materia di compensi del Consiglio di amministrazione delle società partecipate dalla Regione" che ha dato attuazione alla L. R. n. 4/2007 citata ha previsto, di norma, che i componenti del Consiglio di amministrazione non possono essere più di cinque fatta salva la possibilità di stabilire il numero dei componenti in misura superiore "in relazione all'esigenza di assicurare un'adeguata rappresentanza degli altri soci" con l'avvertenza che in tal caso l'ammontare dei compensi attribuibile all'insieme dei componenti non può comunque superare l'importo massimo attribuibile ad un consiglio di cinque componenti.

Dall'esame dei bilanci di Autobrennero S.p.A. è emerso che il compenso assegnato agli amministratori è stato pari a 500.893 euro nel 2022 e a 499.097 euro nel 2023.

Relativamente alla suesposta disciplina derogatoria si rinvia alle osservazioni più volte espresse dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Trentino - Alto Adige/Sudtirolo nelle Relazioni sul rendiconto generale della Regione a partire dall'esercizio 2019 negli esercizi successivi (*ex multis* del. n. 1/2022/PARI).

9.2 Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Modena S.p.A. (aMo S.p.A.)

La Società per azioni aMo, istituita in attuazione della L.R. n. 30/1998, esercita le funzioni di Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale. L'art. 1 dello statuto, richiamando l'art. 19, c. 2, della Legge regionale citata, prevede che le azioni della società siano possedute esclusivamente dagli Enti locali della Provincia di Modena.

La Società è controllata dal Comune di Modena che, in quanto possessore della maggioranza relativa del capitale (con una quota pari al 45 per cento), esercita un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria ai sensi dell'art. 2359, c. 1, n. 2, cod. civ. La Provincia è comunque titolare di una quota di partecipazione significativa pari al 29 per cento.

L'attività svolta si qualifica come servizio di interesse generale da svolgersi nell'ambito territoriale ottimale individuato, ai sensi della citata L.R. Emilia-Romagna n. 10/2008, art. 23, c. 1, lettera c), e 24. Pertanto, in continuità con i precedenti provvedimenti di ricognizione ordinaria adottati, la provincia di Modena conferma che la partecipazione si configura come obbligatoria, alla luce della normativa statale e regionale. Riferisce che ogni valutazione in ordine alla stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente richiesta dal c. 1 dell'art. 4 del T.U.S.P. resta preclusa, essendo già stata compiuta a monte dal legislatore regionale. Puntualizza, altresì che, ai sensi dell'art. 1, c. 85, lett. B, della L. n.56/2014, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale rientra fra le funzioni che le province, quali enti con funzioni di area vasta, sono tenute a svolgere.

Naturalmente, il fatto che il Legislatore regionale abbia disposto attraverso una specifica disposizione anche la partecipazione della Provincia nella compagine societaria non esclude - in una logica proattiva - l'opportunità (che si traduce in una generale doverosità dell'agire in ragione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità cui deve sempre attendere l'azione amministrativa) che la medesima Provincia e, per altro verso, i rappresentanti nella società del medesimo Ente attendano a tutte le azioni volte a preservare il valore della partecipazione sociale; il riferimento è rivolto in particolare a tutte le azioni ritenute necessarie per ripristinare le risorse eventualmente venute a mancare per effetto di azioni delittuose ascrivibili a soggetti appartenenti alla Società.

9.2.1 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. e Analisi dei costi di funzionamento

La Provincia dichiara che la Società rispetta tutti i parametri di cui all'art. 20, c. 2, T.U.S.P., all'esito della ricognizione periodica ne viene previsto il mantenimento senza interventi.

Per quanto concerne il parametro di cui alla lett. f del c. 2 citato, necessità di contenimento dei costi di funzionamento, la Provincia si limita ad affermare che non si rileva una condizione di inefficienza strutturale né contingente, stante i risultati sempre positivi di esercizio e richiama gli obiettivi specifici sul complesso

delle spese di funzionamento assegnati dal Comune di Modena. Maggiori dettagli sono contenuti nei provvedimenti di ricognizione periodica adottati dal Comune.

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

La Società ha adottato il regolamento per il reclutamento del personale dipendente che risulta regolarmente pubblicato sul sito *internet* della società.

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

La Provincia riferisce che il comune di Modena, in ragione della partecipazione di controllo detenuta, ha assegnato alla società con proprio provvedimento, ai sensi dell'art. 19 c. 5 del T.U.S.P., obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento. Detti obiettivi sono stati recepiti da aMo S.p.A. con pubblicazione del provvedimento adottato sul sito istituzionale. Rappresenta altresì di essere comunque "parte attiva nella determinazione degli obiettivi strategici e gestionali della società, nonché nella verifica del loro raggiungimento, nell'ambito del controllo delle società partecipate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL".

Viene infatti evidenziato che, nonostante aMo S.p.A. sia da considerarsi controllata dal Comune di Modena, l'Ente "ha ritenuto opportuno coordinarsi con i soci di minoranza: Comune di Carpi e Provincia di Modena, per la definizione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento della società, ai sensi dell'art. 19, c. 5, del T.U.S.P.". a seguito del rilievo mosso a detti soci di minoranza da questa Sezione regionale di controllo.

9.2.4 Organo di amministrazione e compensi

In merito al modello di amministrazione, lo Statuto della Società (art. 17) prevede un Amministratore unico o un Consiglio di amministrazione composto da tre a cinque membri a scelta dell'Assemblea al momento della nomina.

La suddetta previsione statutaria risulta difforme dalla previsione di cui all'art. 11, c. 3, T.U.S.P. secondo il quale i membri del Consiglio di amministrazione possono essere tre o cinque. Al riguardo la Sezione osserva che ai sensi dell'art. 25, c. 1, lett. A, della L.R. n. 10/2008 più volte citata, in relazione alle Agenzie locali per la mobilità la Regione promuove "l'adozione di forme organizzative, quali società di capitali a responsabilità limitata il cui statuto preveda che l'amministrazione della società sia affidata ad un amministratore unico".

La Società ha in ogni caso ha optato per quest'ultimo modulo organizzativo.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, 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, dalla nota integrativa, un compenso corrisposto nell'anno 2022 di 30.516 e nell'anno 2023 di 27.973 euro a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di 41.324 euro.

9.2.5 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi aziendale (art.6, c. 2,3,4 e 5 T.U.S.P.)

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.

Gli esiti dell'analisi del bilancio d'esercizio 2022 e 2023 porta l'Amministratore unico a ritenere che non emergano elementi di rischio. La relazione motiva, inoltre, sulla mancata adozione degli ulteriori strumenti adottati ai sensi dell'art. 6, c. 3, del T.U.S.P.

9.2.6 Società emiliana trasporti autofiloviari S.p.A. (Seta S.p.A.)

Seta S.p.A. è partecipata direttamente dalla Provincia con una quota del 7,12 per cento, la maggioranza del capitale sociale è detenuta da enti locali, oltre alla Provincia di Modena il comune di Modena (quota del 11,046 per cento) il Comune di Piacenza (quota del 9,986 per cento) e tutti i comuni della Provincia medesima con partecipazioni di minore entità. Ad essi si affianca Holding Emilia-Romagna mobilità (HERM) S.r.l. (socio di maggioranza relativa con una quota del 42,841 per cento) controllata da TPER S.p.A. oltre a TPER S.p.A. stessa come socio diretto (quota del 6,651 per cento) e Azienda consorziale Trasporti (ACT) Reggio Emilia (quota del 15,421 per cento).

La Società svolge il servizio di trasporto pubblico locale nei tre bacini provinciali di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, in quanto affidataria del contratto di servizio gestito dall'Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale, e, nella attuale configurazione, deriva dall'aggregazione di analoghe società operanti nei bacini di Modena, Reggio-Emilia e Piacenza.

9.2.7 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

La provincia dichiara che la Società rispetta tutti i parametri di cui all'art. 20, c. 2, T.U.S.P. e, all'esito della ricognizione periodica ne viene previsto il mantenimento senza interventi.

L'attività svolta dalla Società viene qualificata come strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente posto che, come più sopra evidenziato, eroga servizi di interesse generale riconducibili alla finalità istituzionale della Provincia di cui all'art. 1, c. 85, lett. B, della L. n.56/2014. Inoltre, l'attività svolta rientra nella produzione di un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. A, del T.U.S.P.

Con riferimento alla necessità di contenimento dei costi di funzionamento, nei piani in esame vengono indicati alcuni dati di bilancio: risultato positivo di esercizio conseguito nel 2022 e nel 2023, valore della produzione, ricavi della gestione caratteristica, oltre all'andamento di alcune voci di ricavo (corrispettivi contrattuali, contributi) e di costo (beni e servizi, carburanti, ricambi e altri beni di consumo, personale).

La Sezione rileva che, al di là della sintetica rappresentazione come più sopra descritta, non risulta esplicitata e neppure viene dato atto di un'analisi dei costi di funzionamento della società, che rappresenta, invece, un presupposto indispensabile per escludere la necessità di contenimento degli stessi ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. f), del T.U.S.P.

9.2.8 Organo amministrativo e compensi

L'amministrazione della società è attualmente affidata a un Consiglio di Amministrazione composto da cinque membri, il cui Presidente è nominato, ai sensi dell'art. 2449 c. c., dagli Enti Locali della provincia di Modena. Il Presidente e l'Amministratore delegato percepiscono, rispettivamente, un compenso annuo di 51.163,44 euro e di 44.604,03 euro, oltre a un'indennità di risultato, mentre i singoli consiglieri percepiscono un compenso annuo di 10.189,65 euro ciascuno, oltre a un gettone di presenza pari a 150,00 euro. Negli esercizi 2022 e 2023 sono stati erogati agli amministratori compensi per un ammontare complessivo pari rispettivamente a 251.610 euro e 218.973 euro.

9.3 ModenaFiere S.r.l.

Modenafiere S.r.l. è soggetta al controllo di Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. che, al 31 dicembre 2022, deteneva una quota del 51 per cento. Completavano la compagine sociale il comune di Modena e la provincia di Modena (ciascuno con una quota del 14,608 per cento) e la Camera di Commercio di Modena con una quota del 19,784 per cento. La Provincia evidenzia che il valore della quota era nullo in conseguenza delle ingenti perdite registrate dalla Società; per questo motivo, già in occasione dell'approvazione del rendiconto 2020, anche in

considerazione del carattere durevole della perdita il valore della partecipazione era stato azzerato.

Con deliberazione di Consiglio n. 105 del 12/12/2022 la Provincia di Modena ha approvato la razionalizzazione periodica annuale delle proprie partecipazioni societarie (al 31 dicembre 2021), esprimendosi per la cessione a titolo oneroso della propria quota di partecipazione nella società Modenafiery S.r.l. "trovandosi la società nella condizione di cui al comma 2, lett. e), dell'art. 20 del T.U.S.P. (4 esercizi chiusi in perdita negli ultimi 5 esercizi, dal 2017 al 2021), alla luce dell'analisi del comma 5 dell'art. 14 del T.U.S.P. e visti i risultati realizzati dalla società in particolare nel 2020 e 2021 (e nel primo semestre del 2022)".

Prosegue l'Ente rappresentando che "in considerazione delle ulteriori perdite evidenziate dalla società nel bilancio consuntivo 2022, nell'Assemblea dei soci della società Modenafiery s.r.l. del 22 giugno 2023 è stato deliberato la riduzione del capitale sociale per perdite e la conseguente ricapitalizzazione della società, ricapitalizzazione che la Provincia di Modena – in osservanza della delibera di Consiglio Provinciale n. 105 del 12/12/2022 – non ha sottoscritto.

Avendo Modenafiery s.r.l. un patrimonio netto negativo in ragione delle perdite pregresse, la non sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte della Provincia è equivalso alla dismissione della partecipazione della Provincia nella società, dismissione che è decorsa dalla data del 22 giugno 2023.

L'atto relativo all'aumento di capitale sociale è stato depositato in Camera di Commercio di Modena in data 03/07/2023".

Tecnicamente non è stata compiuta alcuna dismissione ma si è realizzata la perdita della qualità di socio per rinuncia all'esercizio del diritto di opzione spettante sia sul ripianamento delle perdite sia sulla ricostituzione del capitale sociale.

La Provincia, però, ha mantenuto per anni la propria partecipazione in una società costantemente in perdita nel periodo 2014-2023 (con l'esclusione degli esercizi 2016 e 2017 che hanno fatto registrare risultati positivi di modestissima entità).

Solo dopo aver preso atto dell'azzeramento del valore della propria partecipazione ha deliberato per la dismissione delle proprie quote e, di conseguenza, si è limitato a non sottoscrivere l'aumento di capitale da ultimo deliberato (opzione peraltro chiaramente preclusa dalle disposizioni dell'art.14 T.U.S.P.), perdendo, come detto, la qualità di socio.

Circa l'asserita assenza di oneri, alla Sezione è precluso procedere oltre per accertare la veridicità di tale assunto e, di conseguenza, la ricorrenza di una

ipotesi di danno erariale, che potrà essere eventualmente valutato dalla Procura territorialmente competente.

Ciò potrà essere verificato, in prima battuta, attraverso un'analisi su eventuali precedenti ricapitalizzazioni intervenute negli anni, oltre all'investimento iniziale.

In tale ottica e nella medesima prospettiva, alla Sezione non sfugge il ruolo assunto da Bolognafiere S.p.A. nelle vicende di ModenaFiere.

Bolognafiere S.p.A. è intervenuta con un conferimento consistente in una società in evidente difficoltà da anni, ancora prima dell'emergenza pandemica Covid.

Pertanto, il bilancio 2023 di Modenafiere si chiude nuovamente in perdita e il socio unico (appunto, Bolognafiere S.p.A.) si è impegnato a ripianare il risultato negativo, oltre che "... *a supportare finanziariamente e patrimonialmente* ..." (vedi Nota integrativa bilancio d'esercizio 2023) la società anche nei mesi successivi.

Non può non notarsi, quindi, che la continuità aziendale di Modenafiere risulta assicurata unicamente dalle garanzie e dalle azioni di sostegno di Bolognafiere S.p.A.

Per tali aspetti, la Sezione dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura regionale di questa Corte per tutti gli approfondimenti che riterrà necessario intraprendere.

9.4 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. Nei provvedimenti in esame la Provincia evidenzia come l'attività svolta di gestione di servizi e prodotti ICT e di connettività regionale, sia qualificabile come "produzione di un servizio di interesse generale" ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a), del T.U.S.P.

Attualmente la Società, che opera in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dalla Regione con una quota, nettamente maggioritaria, superiore al 95 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 permanente di indirizzo e coordinamento" istituito e disciplinato dalla convenzione quadro stipulata dai soci.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2023 (deliberazione n. 99/2024/PARI), nonché alle precedenti relazioni.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna:

- rileva le criticità descritte, in particolare, ai punti 6.2.1; 7.1; 9.2; 9.1.3 e, per l'effetto, invita la Provincia ad adottare tutte le iniziative necessarie al loro superamento nei termini di cui in motivazione;
- richiede alla Provincia di trasmettere, tramite Con.Te, entro sessanta giorni dal ricevimento di questa pronuncia, la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti della presente delibera.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, al Presidente della Provincia di Modena ed al Presidente del Consiglio provinciale affinché la stessa sia portata a conoscenza del Consiglio provinciale.

Dispone, inoltre, che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, all'Organo di revisione dell'Ente.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, ai sensi dell'art. 52 del D. Lgs. n. 174 del 2016 (Codice di giustizia contabile), alla Procura regionale di questa Corte dei conti.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli artt. 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.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 20 giugno 2025.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 1° luglio 2025

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)