Deliberazione n. 79 /2025/VSGO

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
Comune di Modena
Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie
(art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016) al 31/12/2022 e al 31 dicembre 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 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. 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 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 Modena risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

VISTA la del. n. 80 del 7 dicembre 2023 del Consiglio comunale e relativo allegato, avente ad oggetto "Analisi e razionalizzazione delle partecipazioni societarie del Comune di Modena alla data del 31.12.2022", trasmessa dal Comune di Modena mediante applicativo Con.Te in uso per la trasmissione di documentazione da parte degli Enti locali, acquisita agli atti con protocollo 0000323 del 24 gennaio 2024;

VISTA la del. n. 65 del 16 dicembre 2024 del Consiglio comunale e relativo allegato, avente ad oggetto "Analisi e razionalizzazione delle partecipazioni societarie del Comune di Modena alla data del 31.12.2023", trasmessa dal Comune di Modena mediante applicativo Con.Te, acquisita agli atti con protocollo 0000453 del 30 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'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 similari 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 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.

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 T.U.E.L. impone agli

enti locali, secondo la propria autonomia organizzativa, l'adozione di un adeguato sistema di controlli sulle società partecipate non quotate.

2. Il Comune di Modena ha trasmesso, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n.80 del 7 dicembre 2023 e la deliberazione n. 65 del 16 dicembre 2024 che approvano rispettivamente la relazione contenente l'analisi periodica delle partecipazioni societarie possedute dal Comune alla data del 31 dicembre 2022 e del 31 dicembre 2023, (ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016). Come specificato nel dispositivo con le predette deliberazioni consiliari non sono state assunte misure di razionalizzazione delle partecipazioni possedute.

Giova puntualizzare che le verifiche istruttorie sui provvedimenti 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.

3. Le suddette delibere risultano adottate previa acquisizione del parere favorevole di regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e contabile (ai sensi dell'art. 49, c.1 e 147 bis, c1 del D. Lgs. n. 267/2000). La deliberazione n. 65/2024 da atto dell'acquisizione del verbale dei revisori mentre non se ne fa menzione nella deliberazione n. 80/2023.

Nel prospetto seguente sono elencate le partecipazioni societarie del Comune di Modena integrate con le informazioni circa l'esito della ricognizione approvata con le citate deliberazioni consiliari.

Comune di Modena - società partecipate direttamente - anni 2022/2023					
Partecipata	**Codice fiscale**	**Forma giuridica**	**Quota partecipazione**	**Tipo controllo**	**Esito della rilevazione**
ForModena Soc. cons. a r.l.	02483780363	Società consortile a responsabilità limitata	77,03%	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	mantenimento
CambiaMo S.p.a.	03077890360	Società per azioni	63,22%	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	mantenimento
Agenzia per la mobilità ed il trasporto pubblico locale di Modena (aMo) S.p.a.	02727930360	Società per azioni	45%	controllo solitario - influenza dominante	mantenimento
Farmacie comunali di Modena S.p.a.	02747060362	Società per azioni	33,40%	nessuno	mantenimento
ModenaFiere* S.r.l.	02320040369	Società a responsabilità limitata	14,61%	nessuno	razionalizzata
Società emiliana trasporti autofiloviari (SETA) S.p.a.	02201090368	Società per azioni	11,05%	nessuno	mantenimento
HERA S.p.a.	04245520376	Società per azioni	6,52%	nessuno	mantenimento
Banca popolare etica Soc. coop p.a.	02622940233	Società cooperativa	0,05%	nessuno	mantenimento
Lepida S.c.p.a.	02770891204	Società consortile per azioni	0,00%	controllo analogo congiunto	mantenimento

*Il Comune ha perso la qualità di socio nel 2023

Con il provvedimento in esame non sono state analizzate le partecipazioni detenute dal Comune di Modena in organismi aventi forma giuridica diversa dalle società (associazioni ecc.).

L'Ente puntualizza che gli organismi diversi dalle società rientrano nell'ambito dell'analisi di cui trattasi solo nel caso di partecipazioni indirette, ossia allorquando questi ultimi costituiscano il tramite attraverso cui la P.A. detiene partecipazioni in altra Società, e a condizione che siano soggetti a controllo da parte della P.A. stessa.

Richiama, al riguardo, il paragrafo 3 delle "Linee Guida Dipartimento del Tesoro - Corte dei Conti" sulla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, ove viene chiarito come la nozione di organismo 'tramite' non comprenda gli enti che, rientrando nell'ambito soggettivo di applicazione del D. Lgs. n. 175/2016 [quindi possedendo essi stessi lo status di P.A. ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. a] dovranno procedere autonomamente adottando un proprio provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute (ad es.: i consorzi di cui all'art. 31 TUEL; le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL; gli enti pubblici economici; ecc.).

4. Dall'esame dei bilanci relativi agli anni dal 2018 al 2023 risultano, con riferimento alle Società partecipate dal Comune, i seguenti risultati di esercizio.

Risultati di esercizio 2018-2023						
Partecipata	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
ForModena Soc. cons. a r.l.	13.102	19.850	-95.120	64.148	52.693	22.728
CambiaMo S.p.a.	7.007	-2.289.508	146.574	-1.510.543	491.203	72.050
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
Farmacie comunali di Modena S.p.a.	1.165.864	1.511.563	813.127	946.351	1.792.651	1.573.979
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
HERA* S.p.a.	296.600.000	402.000.000	322.800.000	372.700.000	305.300.000	483.200.000
Banca popolare etica* Soc. coop p.a.	6.049.000	10.095.000	10.969.000	16.750.000	17.199.000	31.632
Lepida S.c.p.a.	538.915	88.539	61.229	536.895	283.704	226.156

* dati da bilancio consolidato

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 deve 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 che 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, 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.

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 esponenziali.

6 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 la 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, 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.

6.1 Il controllo su organismi non societari

In merito agli organismi non societari il Comune riferisce che, in continuità con i precedenti provvedimenti adottati e in conformità alle indicazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. del. 26 luglio 2017, n. 19), ha adottato l'opzione di qualificare la situazione di controllo su organismi diversi dalle società, sulla scorta della definizione di "ente strumentale controllato" fornita dall'art. 11-*ter* del D. Lgs. 23 giugno 2011, n.118. Ai sensi del suddetto articolo si trova in situazione di controllo "l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la Regione o l'Ente Locale ha una delle seguenti condizioni: a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda; b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda; c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda; d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione; e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante".

6.2 Le partecipazioni indirette del Comune di Modena

Nei provvedimenti in esame il Comune afferma che sono controllate "singolarmente" le società:

- CambiaMo S.p.A.
- ForModena Soc. cons. a r.l.
- aMo S.p.A.

L'unica società soggetta a controllo analogo congiunto, ai sensi degli art. 2, c. 1, lett. d), e 16 del T.U.S.P. è Lepida S.c.p.A.

Sulla base della posizione espressa dall'Ente e sinteticamente riassunta al punto precedente, gli Enti non societari soggetti a controllo da parte del Comune di Modena (escluse le Associazioni), individuati con deliberazioni di Giunta Comunale n. 725/2022

e n. 717/2023 con la quale sono stati definiti "il Gruppo Amministrazione Pubblica" e l'area di consolidamento rispettivamente per gli esercizi 2022 e 2023, a norma del D.Lgs. n. 118/2011), sono:

- Fondazione Cresci@Mo;
- Fondazione Teatro Comunale di Modena;
- Fondazione Scuola materna Guglielmo Raisini;
- Fondazione Scuola materna Don Lorenzo Milani.

Detti organismi, secondo quanto riferito, non detenevano partecipazioni societarie alla data del 31 dicembre 2022 e del 31 dicembre 2023.

Nel piano in esame l'Ente esclude esplicitamente dalla razionalizzazione periodica le partecipazioni indirette possedute per il tramite di HERA S.p.A. (società quotata sul Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana S.p.a.) di SETA S.p.A., e dell'associazione "Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (AESS), si rinvia al riguardo alle osservazioni esposte ai punti successivi.

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 medesimo 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 di 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 secondo quanto affermato "per conformità agli indirizzi contenuti nella mail del 'Supporto Telematico Patrimonio' del MEF, pervenuta all'Ufficio 'Organismi partecipati' del Comune di Modena in data giovedì 29 aprile 2021, a mente della quale: 'Le indirette detenute da AESS non vanno inserite in quanto AESS è un'associazione e non una fondazione', e nella citata Deliberazione n. 65/2021 della Corte dei Conti Sezione di controllo dell'Emilia Romagna, secondo cui: 'le partecipazioni societarie detenute per il tramite dell'associazione Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile (AESS), non rientrano nella disciplina del T.U.S.P. (art. 2, c. 1, lett. g)".

Il Collegio evidenzia come 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 (nel caso specifico) 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.

6.3 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 il Comune 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 di SETA S.p.A., 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.

Il Comune di Modena riferisce che il socio di maggioranza relativa in seno alla compagine societaria risulta essere TPER S.p.A., detentore di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria, ai sensi dell'art. 2359 del c.c. per il tramite della sua controllata HERM S.r.l. che possiede complessivamente il 42,84 per cento del capitale della società, da sommarsi al 6,65 per cento in titolarità a TPER S.p.A.

A sua volta, riferisce il Comune, HERM S.r.l. è il partner industriale di riferimento, ovvero il soggetto che contribuisce maggiormente all'elaborazione dei piani industriali e che quindi, anche in considerazione del pacchetto azionario posseduto, ben può esercitare un'influenza dominante in seno all'Assemblea.

Stante l'assetto statutario - prosegue l'Ente - vi è la concreta impossibilità per i soci pubblici estranei al socio industriale, ancorché complessivamente detentori del 50,51 per cento del capitale sociale, anche qualora paciscenti un accordo sociale, non solo di assumere le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale, ai sensi dell'art. 2, lett. b) del T.U.S.P., ma anche di operare autonomamente modifiche statutarie.

Per effetto di norme statutarie che richiedono maggioranze particolarmente qualificate, risulta infatti determinante il consenso del socio definito "privato" 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 organo collegiale 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 un 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 nei seguenti prospetti la 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%
Coune 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

TPER S.p.A. è una Società a capitale pubblico totalitario. Socio di maggioranza relativa è la Regione Emilia-Romagna con una quota del 46,13 per cento, significative risultano altresì le quote del Comune di Bologna (30,11 per cento) e della Città Metropolitana di Bologna (18,79 per cento). La Società (secondo la prospettiva regionale) è da considerarsi quotata ai sensi dell'art. 26, c. 5 e 5 bis, del D. Lgs. n. 175/2016, avendo perfezionato, in data 15 settembre 2017, un prestito obbligazionario quotato alla Borsa

di Dublino, con scadenza 7 anni. Nel 2024, in prossimità della scadenza, l'Assemblea ha approvato una successiva emissione sui mercati regolamentati.

Il Comune di Modena, a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 130/2018/VSGO, ha avviato formale interlocuzione con la Regione Emilia-Romagna chiedendo in particolare, qualora ritenesse di essere socio pubblico di riferimento di TPER S.p.A., di farsi parte attiva presso detta società per avviare un percorso condiviso orientato ad adeguarsi ai rilievi della Sezione.

Secondo quanto riportato dal Comune nel piano 2022 i cui contenuti sono richiamati anche nel successivo, la Regione Emilia-Romagna ha evidenziato che, avendo la società TPER S.p.A. emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati ai sensi dell'art.26 del D.Lgs. n. 175/2016, si colloca fra le società a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, in quanto le società quotate rientrano formalmente nell'ambito soggettivo di applicazione del citato D.Lgs. n. 175/2016 ma sono soggette "unicamente alle disposizioni che sono espressamente indirizzate anche alle società quotate, la maggior parte delle nuove disposizioni che incidono significativamente sulle società pubbliche non si applicano alle società quotate.

Conseguentemente non si applicano alle stesse né le disposizioni in materia di governance, né le restanti norme che delineano il nuovo speciale statuto giuridico delle società a partecipazione pubblica*".*

In merito alla sussistenza del controllo congiunto *(indiretto)* su SETA S.p.A. la stessa Regione ha trasmesso al Comune le valutazioni di TPER S.p.A. che ribadiva di essere Società esclusa dall'ambito di applicazione del T.U.S.P., con la conseguente impossibilità, per via di detta esclusione, di configurare le quote societarie dalla medesima detenute (ad esempio quelle in HERM S.r.l. e in SETA S.p.A.) come partecipazioni indirette dei soci pubblici.

A seguito dei rilievi contenuti nella successiva deliberazione n. 65/2021/VSGO sostanzialmente di contenuto analogo alla precedente, il Comune di Modena riferisce di essersi attivato anche presso gli altri enti soci chiedendo a tutti i soggetti partecipanti direttamente o indirettamente in SETA S.p.A. il loro orientamento in ordine all'avvio di un percorso condiviso per la formalizzazione dell'esistenza del controllo pubblico congiunto sulla società.

Dal provvedimento in esame emerge che, mentre la Regione Emilia-Romagna confermava la posizione già espressa, altri enti (Comune di Castelfranco Emilia, Comune di Montefiorino, Consorzio ACT di Reggio Emilia, Comune di Piacenza, Comune di Formigine, Comune di Montese, Comune di Nonantola) si sono dimostrati favorevoli o comunque non contrari ad affrontare la questione rinviando la trattazione alla sede più appropriata: l'Assemblea dei soci di SETA S.p.A.

Il Comune di Bologna e la Città Metropolitana di Bologna (soci di TPER rispettivamente con quote del 18,79 per cento e del 30,11 per cento) hanno invece assunto una posizione sostanzialmente in linea con quella della Regione. Nella nota agli atti del Comune di Modena prot. n 370418 del 02 dicembre 2021 e riportata nella ricognizione periodica 2023 i due Enti preliminarmente evidenziano che "nessuno dei soci di Tper S.p.A., società mista a maggioranza pubblica, detiene una partecipazione di controllo monocratico ai sensi dell'art. 2359 c.c., né sussiste un controllo congiunto in base a quanto previsto dall'art. 2, lett. b), D.Lgs. n. 175/2016. Altresì non è previsto nessun formale accordo fra i soci né sussiste il vincolo dell'unanimità per le decisioni dell'organo assembleare: pertanto, il voto di ciascun rappresentante rimane libero" e pertanto escludendo che "l'assetto societario di Tper S.p.A. possa far ritenere tale società come soggetta ad un controllo pubblico congiunto da parte degli Enti scriventi e degli altri soci pubblici detentori di quote di partecipazione".

Proseguono i due Enti argomentando che "data la sua natura di società quotata non soggetta a controllo pubblico, le partecipazioni che Tper S.p.A. detiene non costituiscono per la Città Metropolitana di Bologna e Comune di Bologna "partecipazioni indirette" ai sensi dell'art. 2, lett. g) del Testo Unico e, quindi, restano escluse dai rispettivi piani di razionalizzazione adottati dagli enti suddetti.

Con riferimento alla compagine societaria di SETA S.p.A., società mista a maggioranza pubblica, essa risulta composta, per il 49,49%, dalle quote di due soci privati: Tper S.p.A. ed HERM S.r.l. […].

La restante quota, pari al 50,51% del capitale sociale di Seta S.p.A., è detenuta da soci pubblici […]. Pur considerando tale assetto societario e la composizione della maggioranza del capitale sociale, e non entrando nel merito della qualificazione o meno di Seta S.p.A. come società soggetta a controllo pubblico, è opportuno precisare che di certo la stessa non può essere ritenuta in controllo dei soci privati, Tper S.p.A. ed HERM S.r.l.

Pertanto, gli Enti scriventi, secondo la definizione e l'interpretazione letterale dell'art. 2, c. 1, lett. g) del T.U.S.P., non dispongono di alcuna partecipazione indiretta in SETA S.p.A. tramite Tper S.p.A, società a sua volta non soggetta a controllo pubblico".

L'Ente rappresenta inoltre che la discussione sui rilievi mossi da parte della Sezione al Comune di Carpi e al Comune di Modena sulla configurabilità di SETA S.p.A. come società a controllo pubblico era stata posta all'ordine del giorno dell'Assemblea ordinaria dei soci di SETA S.p.A. del 9 dicembre 2021. La trattazione del punto in questione è stata poi rinviata per poter avere a disposizione un ulteriore aggiornamento del parere legale in tema di controllo pubblico richiesto dal C.d.A. sin dal 2018 e successivamente aggiornato.

Dalla sintesi fornita dal Comune di Modena nei piani in esame, risulta che i legali consultati si sono espressi nel senso di qualificare Seta S.p.A. come Società partecipata e non controllata. Viene escluso, 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.
Inoltre, prosegue l'Ente, 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 degli esiti delle consulenze legali acquisite, conclude il Comune, Seta S.p.A. va considerata come società partecipata e non controllata.
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.
Il Comune di Modena ha evidenziato che 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.

6.3.1 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).*
Questo Giudicante 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. (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 10 /2024; Cons. di Stato Sez. VI, sentenza n. 3880/2023; sul tema del controllo pubblico, v. 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 dall'Ordinamento.

Ora, sulla base di tali coordinate ermeneute 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 dal Comune e che fondamentalmente possono sinteticamente ricondursi alle regole di "funzionamento" assembleare e del Consiglio di amministrazione che prevedono maggioranze decisionali particolarmente qualificate.

Il Giudicante non può non rilevare che il socio TPER S.p.A. e il socio 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 intenso 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) statutari 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 lo stesso Comune 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 del Comune 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 orientamenti precedenti, ribadisce 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.

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

Il Comune di Modena, ai sensi degli artt. 18 e 19 del Regolamento sui controlli interni (approvato con deliberazione n. 10 del 4 febbraio 2013) risulta aver assegnato alle società partecipate, nell'ambito della nota di aggiornamento al Documento Unico di programmazione 2022-2024 e 2023-2025 (con riferimento alle annualità in esame) gli obiettivi specifici a norma dell'art. 19, c. 5, del D. Lgs. n. 175/2016.

I risultati conseguiti in attuazione degli obiettivi assegnati sono esposti nella relazione di verifica finale del controllo sulle società partecipate, adottata quale Allegato B alle deliberazioni di Consiglio Comunale n. 68 del 28 settembre 2023 e n. 50 del 23 settembre 2024 rispettivamente per le annualità 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento dei controlli interni.

Per tutte le Società controllate risultano adottati dall'Organo amministrativo e pubblicati sul sito della Società, i provvedimenti di recepimento dei menzionati obiettivi, ai sensi dei successivi c. 6 e 7 della medesima disposizione.

Si segnala inoltre che, nell'ambito del DUP, sono individuati alcuni obiettivi destinati alle seguenti partecipate qualificate non di controllo: Farmacie comunali di Modena S.p.A., SETA S.p.A. e ModenaFiere S.r.l. (dismessa nel 2023).

Inoltre, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 147-*quater*, del D.Lgs. n. 267/2000, con il Regolamento sui controlli interni il Consiglio comunale di Modena ha fissato nella misura del 10 per cento la soglia di partecipazione entro la quale il controllo sulle società partecipate rimane circoscritto alla verifica dell'andamento economico-finanziario, al fine di valutarne gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari del Comune.

Nei provvedimenti di assegnazione dei predetti obiettivi l'Ente riferisce che "in tale percentuale è stata innanzitutto ravvisata quella soglia minima che consente di garantire un'influenza sulle scelte gestionali di organismi societari (come tali, dotati di autonomia organizzativa) che possa ritenersi effettiva, prima ancora che in virtù dei poteri formalmente attribuiti al socio dal diritto societario, sulla scorta della comune esperienza".

La soglia di cui sopra è stata inoltre individuata tenendo conto dello specifico quadro delle partecipazioni societarie detenute dal Comune al di sotto di detto limite: HERA S.p.A., Banca Popolare Etica soc.coop.p.a. e Lepida S.p.A.

Prosegue l'Ente affermando che, "all'interno di questo perimetro, in cui non si applicano i più penetranti controlli ex art. 147-quater, d. lgs. n. 267 del 2000, da parte del Comune di Modena, è stato infatti considerato che:

- la società HERA S.p.A., in quanto quotata, è esclusa dal perimetro dei controlli a norma del medesimo art. 147-quater, d.lgs. n. 267 del 2000, nonché sottoposta all'attività di vigilanza della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB);
- la società Banca Etica è tenuta a conformarsi (fra le altre) alle dettagliate prescrizioni in tema di adeguatezza patrimoniale, contenimento del rischio, governance e controlli interni emanate dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza ex art. 53, d.lgs. n. 385 del 1993".

Mentre per quanto riguarda Lepida S.c.p.A., società in house, il Comitato Permanente di indirizzo e coordinamento organo deputato all'esercizio del controllo analogo, ha provveduto:

- ad assegnare gli obiettivi generali ex art. 147-quater D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 provvedendo all'approvazione del Piano Industriale 2022-2024, che contiene il *budget* 2022;
- ad assegnare gli obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento ex art. 19 c. 5, D. Lgs. n. 175 del 2016.

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 nel Comune di Modena non ricorre la fattispecie di affidamenti *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

ANALISI DELLE SOCIETA'

9. Questa Sezione, esaminati gli atti deliberativi adottati dal Consiglio comunale e i relativi allegati, evidenzia quanto segue con riferimento alle singole società.

9.1 ForModena Soc.cons. a r.l.

La società, controllata dal Comune di Modena che possiede una quota del 77,027 per cento, è a partecipazione pubblica totalitaria. Gli altri soci sono il Comune di Carpi (con una quota del 13,513 per cento) e l'Unione Comuni Modenesi Area Nord (con una quota del 9,46 per cento).

Come evidenziato dall'Ente nel provvedimento in esame, ForModena Soc.cons. a r.l., opera nel settore della formazione professionale sull'intero territorio provinciale e, nella configurazione attuale, deriva dall'aggregazione, avvenuta nel 2013, di analoghi organismi societari presenti sul territorio modenese (Modena formazione S.r.l., Carpi Formazione S.r.l. e Iride Formazione S.r.l).

In dettaglio "la società è costituita per lo svolgimento della funzione di gestione delegata agli Enti locali in materia di formazione professionale ai sensi della legge regionale dell'Emilia Romagna del 30 giugno 2003 n. 12 ed ha per oggetto la finalità formativa del lavoro in generale" (Statuto sociale, art.4). Nei provvedimenti in esame l'Ente riferisce che la partecipata su delega regionale, progetta e realizza attività formative con lo scopo di favorire l'occupazione qualificata intervenendo sulla crescita delle professionalità delle risorse umane anche a favore delle fasce più deboli sul mercato del lavoro, sottolineando inoltre che la formazione professionale è qualificata come "servizio pubblico" dall' art. 28 della L.R. n.12/2003 citata.

L'Ente conclude la propria analisi evidenziando che, alla luce dell'attività svolta, "la partecipazione del Comune di Modena in ForModena S.c.a r.l. deve ritenersi coerente con le proprie finalità istituzionali, risultando quindi ammissibile ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a), T.U.S.P. (produzione di un servizio di interesse generale). Essa, in particolare, trova giustificazione nella delega conferita agli enti locali dall'art. 39 della L.R. n. 12/2003, soprattutto con riguardo alle attività indirizzate verso determinati settori di intervento formativo, quali, ad esempio, quelli rivolti a persone in condizioni di svantaggio economico e sociale".

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

Il Comune 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. Aggiunge inoltre che, essendo la risultante di un'operazione di razionalizzazione, seppure perfezionatasi in epoca anteriore all'approvazione del T.U.S.P., la Società in

questione "è pienamente rispondente ai criteri e alle finalità di cui all'art. 20, c. 2, di detto Testo Unico, avendo comportato:
= una riduzione dei costi di gestione (in particolare i costi fissi per locazioni e spese condominiali, utenze, manutenzioni, organi sociali e spese generali);
= una più generale ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche destinate alla formazione professionale derivanti dal Fondo Sociale Europeo;
= l'aggregazione di tre società precedentemente operanti sul territorio che svolgevano attività fra loro similari".
Più in dettaglio, con riferimento alle eventuali esigenze di contenimento dei costi di funzionamento di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), T.U.S.P., l'Ente elenca una serie di azioni poste in essere nell'esercizio 2022 e precedenti:

- riduzione, nel corso del 2022, del canone annuale per gli spazi locati (da 60.000 euro a 40.000 euro);
- nomina, in data 29 aprile 2019 di un Sindaco unico in luogo del Collegio sindacale con conseguente riduzione degli oneri per i relativi compensi;
- in data 1° luglio 2020, in occasione del rinnovo dell'Organo amministrativo, opzione per un organo monocratico il cui compenso è rimasto invariato rispetto a quello percepito dal Presidente cessato dalla carica con conseguente azzeramento dell'onere derivante dal riconoscimento dei gettoni di presenza ai membri del C.d.a. Al riguardo si rinvia anche alle considerazioni svolte al punto successivo.

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

La Società risulta aver adottato un "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento di personale.", ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D. Lgs. n. 175/2016, regolarmente pubblicato sul relativo sito *internet*.

9.1.3 Organo di amministrazione e compensi

In merito alle disposizioni statutarie relative all'organo amministrativo, lo Statuto (art. 16) prevede che "la Società è amministrata da un Amministratore Unico, ovvero – qualora ricorrano i presupposti e nei limiti previsti dalle disposizioni normative applicabili - da un Consiglio di Amministrazione, composto da un minimo di 3 (tre) a un massimo di 5 (cinque) membri", difformemente rispetto alla previsione dell'art. 11, c. 3, T.U.S.P. secondo il quale i membri possono essere tre o cinque.
Al riguardo, la Sezione invita il Comune ad adottare le iniziative necessarie per procedere alla modifica dello Statuto, conformemente alla citata disposizione

normativa.

Dal provvedimento in esame, come già evidenziato, risulta che, con deliberazione dell'assemblea dei soci del 1° luglio 2020 è stato nominato, in luogo del C.d.A. scaduto un amministratore unico, poi riconfermato con deliberazione dell'assemblea dei soci del 27 aprile 2023.

Con riferimento al costo annuale sostenuto per i compensi agli amministratori, a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013, desunto dalla Nota integrativa al bilancio, pari a 5.893 euro risulta un compenso corrisposto in ciascuno degli esercizi 2022 e 2023 di 8.000 euro. Dal dato numerico sembrerebbe potersi dedurre il superamento del valore soglia dell'80 per cento 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. La discrasia però è solo apparente. Occorre al riguardo prendere in considerazione il fatto che nell'annualità 2013 si è perfezionata l'operazione di aggregazione con le altre due società di formazione (con altri e più alti parametri riferiti al compenso degli amministratori) operanti nel medesimo ambito provinciale, previa trasformazione in società consortile a responsabilità limitata di ForModena con conseguente modifica della compagine sociale.

9.1.4 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. Nel documento l'Amministratore rappresenta che, "in tema di valutazione del rischio aziendale è di fondamentale importanza quanto previsto dalla Regione Emilia Romagna in materia di acquisizione e mantenimento dell'accreditamento previsto per gli organismi di formazione professionale; infatti fino dai primi anni 2000, la Regione ha previsto, per gli enti che intendono accreditarsi, una serie di requisiti strutturali, strumentali, di personale e di tipo patrimoniale e finanziario molto precisi e rispetto ai quali annualmente esercita il proprio controllo". Dalla relazione riferita agli esercizi 2022 e 2023 risulta il rispetto dei valori soglia fissati dalla Regione, l'analisi svolta è inoltre corredata da ulteriori indici di bilancio.

La relazione riferita all'esercizio 2023, in continuità con le annualità precedenti si conclude evidenziando che "la società non risulta esposta a particolari rischi od incertezze, se non quelli già evidenziati in precedenza legati alla disponibilità di risorse pubbliche regionali, nazionali e comunitarie assegnate al settore della formazione professionale a cui risultano attualmente sottoposti tutti gli operatori operanti nel

settore".

Da ultimo l'Amministratore riferisce che "la società, dal 22/12/2014 si è dotata di un modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. 231/2001. Tale modello ha l'obiettivo di rappresentare il sistema di regole operative e comportamentali che disciplinano l'attività della società, nonché gli ulteriori elementi di controllo di cui la società si è dotata al fine di prevenire la commissione delle diverse tipologie di reati contemplate dal Decreto. Il modello integra gli strumenti organizzativi e di controllo già operanti, quali l'organigramma, il sistema di deleghe e procure, gli ordini di servizio e le procedure di settore. Il modello si completa, infine, con il codice etico che ne costituisce parte integrante".

9.2 CambiaMo S.p.A.

La società, a capitale pubblico totalitario, è controllata dal Comune di Modena con una quota del 63,224 per cento, completa la compagine sociale Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della provincia di Modena con una quota del 36,776 per cento. Lo stesso Statuto dispone (art.5) che "il Comune di Modena partecipa al capitale sociale in misura non inferiore alla metà più una delle azioni emesse".

CambiaMo S.p.A. è una società di trasformazione urbana (STU) costituita ai sensi dell'art. 120 del D. Lgs. n. 267/2000, ha per oggetto "la realizzazione di tutti gli interventi necessari per dare compiuta attuazione al CDQ II – Contratto di Quartiere II, finalizzato alla riqualificazione urbanistica e sociale del comparto R-Nord. Tale comparto è stato ricompreso nell'area di riqualificazione urbana con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 8.3.2004 ai sensi dell'art. 2 della L. R. n. 19/98" (art.2, Statuto sociale). Nel Piano 2024 in esame il Comune puntualizza che "la Società è soggetto attuatore di diversi programmi e interventi che insistono sul complesso R-Nord,
sul comparto denominato 'Ex Mercato Bestiame' e sul Programma di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza della periferia nord della Città di Modena (Bando Periferie)". Inoltre, a seguito di protocollo d'intesa sottoscritto con il Comune di Modena, la società è responsabile quale soggetto attuatore di progetti finanziati a valere su fondi PNRR.

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

Il Comune dichiara che la Società rispetta tutti i parametri di cui all'art. 20, c. 2, T.U.S.P., All'esito della ricognizione periodica (2022 e 2023) ne viene previsto il mantenimento senza interventi. In merito al requisito di cui alla lett. b dell'art. 20, c. 2, citato (società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti)

dai piani in esame risulta che la società ha un numero di dipendenti (3) assunti nel 2015 e - dichiara l'Ente - impiegati a tutto il 2023 pari al numero di amministratori.
Per quanto concerne il parametro di cui alla lett. f (necessità di contenimento dei costi di funzionamento) l'Ente riferisce che in base ad una convenzione stipulata alla fine del mese di marzo del 2017 e poi rinnovata fra la società e il Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi (cui è affidato il compito di curare l'attuazione dei Piani per gli Insediamenti Produttivi nell'ambito della pianificazione territoriale dei Comuni e della Provincia) sono condivisi "i servizi gestionali, tecnici e giuridico-amministrativi per rispondere alle carenze di organico della STU e per ampliare, valorizzare e/o consolidare le competenze specialistiche del Consorzio" È stata quindi posta in essere una politica di contenimento dei costi per le spese di condivisione degli spazi, uffici, e servizi con il Consorzio. In particolare, dall'anno 2020 la sede della società è stata trasferita in un immobile concesso in comodato gratuito con conseguente azzeramento dei costi d'affitto e con relativo aumento dei ricavi definiti dall'affitto che il Consorzio riconosce a CambiaMo quale soggetto gestore per conto del Comune, dei nuovi spazi.
Prosegue l'Ente rappresentando che le funzioni di RUP, DL, ecc.… sono gestite come previsto nella Convenzione e nel Protocollo di Intesa tra la Società e il Comune di Modena per l'attuazione degli interventi di riqualificazione urbana assegnati alla Società. Segnala inoltre che con Convenzione sono state affidate ad ACER Modena le competenze tecniche per la realizzazione degli interventi di recupero nel complesso R-Nord. Tale Convenzione è stata integrata per prevedere specifiche collaborazioni anche per l'attuazione del Programma Periferie.
Nei provvedimenti in esame il Comune "In riferimento al rilievo mosso dalla Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna, con la deliberazione n. 65/2021/VSGO sulla mancanza di una rendicontazione circa le azioni intraprese negli anni passati per il contenimento dei costi, che deve in ogni caso emergere dall'atto di ricognizione annuale delle partecipazioni, anche al solo fine di escludere motivatamente l'esigenza di un intervento di razionalizzazione" rinvia alle attività più sopra riepilogate oltre ad altre azioni intraprese negli anni quali (costante monitoraggio delle spese di personale, ricontrattazione, nel 2017, del finanziamento concesso alla società dal socio ACER, con conseguente riduzione degli interessi passivi, revisione della convenzione con ACER per il servizio di Global service con riduzione del rimborso forfettario annuale).
La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente.

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

Nella seduta del 21 giugno 2018 il Consiglio di amministrazione ha approvato il regolamento per la selezione e l'assunzione del personale dipendente (quale allegato n.

01 del modello di organizzazione e gestione *ex* D. Lgs. n. 231/2001, di cui costituisce parte integrante). Il documento risulta regolarmente pubblicato sul sito internet della società.

9.2.3 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto (art. 16) prevede che "la Società è amministrata da un Amministratore Unico, ovvero – qualora ricorrano i presupposti e nei limiti previsti dalle disposizioni normative applicabili - da un Consiglio di Amministrazione, composto da un minimo di 3 (tre) a un massimo di 5 (cinque) membri".

Al riguardo, la Sezione osserva che la suddetta previsione statutaria risulta non pienamente conforme alla previsione di cui all'art. 11, c. 2 e 3, T.U.S.P.

Con deliberazione dell'Assemblea dei Soci del 19 maggio 2021 è stata assunta la decisione di confermare l'opzione per un organo amministrativo collegiale composto da tre membri (da nominarsi a seguito dell'approvazione del bilancio d'esercizio 2020 fino all'approvazione del bilancio d'esercizio 2023) mantenendo invariata la precedente configurazione. Si osserva, al riguardo che, secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'Amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi".

La deroga alla regola generale dell'organo monocratico di cui all'art. 11, c. 2, citato viene motivata dalla considerazione che un Consiglio di amministrazione di tre membri consente una presenza adeguata e proporzionale dei due soci in seno al medesimo Organo, in quanto all'Ente che detiene la maggioranza delle azioni, a norma dell'art. 2449 c.c., è riservata la facoltà di nominare il Presidente, mentre gli altri due membri sono scelti da ciascuno dei due soci, così da garantire anche al socio che non esercita poteri di controllo di vigilare sulla gestione. Profilo che viene considerato di notevole importanza in ragione del fatto che la società è uno "strumento delle pubbliche amministrazioni socie per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali che rientrano nell'ambito delle attività sociali". Non vengono attribuiti compensi di alcun tipo né al Presidente del C.d.A. né ai Consiglieri. Nel caso in questione la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'Amministratore unico risulta, pertanto, ininfluente rispetto alla preminente finalità di contenimento della spesa pubblica. Nel prendere atto delle decisioni assunte il Collegio osserva che, in condizioni "fisiologiche" (di riconoscimento di un compenso per la carica di amministratore) come da contante giurisprudenza della contabile, di recente confermata da questa Sezione regionale di controllo con del. n. 106/2024/VSG, le "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa"

devono rispondere "a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, cod. civ.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG)". La medesima Sezione Abruzzo evidenzia che la nomina del Consiglio di amministrazione in luogo dell'amministratore unico, di una società a controllo pubblico, non può trovare fondamento nella ricerca di una più ampia rappresentatività degli enti partecipanti, in quanto all'organo amministrativo è demandata l'esecuzione della volontà assembleare (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.33/2023/VSG).

9.2.4 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio di crisi 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 delle relazioni riferite agli esercizi 2022 e 2023 sono stati inoltre riepilogati gli strumenti integrativi di governo societario indicando la motivazione per i casi di mancata adozione (art. 6, c.3).

Il programma si basa su:

- un'analisi prospettica realizzata sulla base di un conto economico previsionale triennale e di un *business plan* pluriennale monitorato periodicamente.
- tre indicatori di bilancio di seguito elencati: (a) gestione operativa negativa per tre esercizi consecutivi; (b) perdite di esercizio cumulate che erodano il patrimonio netto in misura superiore al 10% e che non consentano di mantenere la performance del piano pluriennale di cui sopra; (c) dubbi di continuità aziendale espressi nella relazione del revisore dei conti o del collegio sindacale.

L'Organo amministrativo conclude la propria analisi (condotta in applicazione della disciplina di cui all'art.6, c.2 e 14, c. 2,3,4,5 del D.Lgs. n. 175/2016) con riferimento agli esercizi 2022 e 2023 escludendo il rischio di crisi aziendale.

Questo nonostante nel 2022 le perdite cumulate negli ultimi tre esercizi abbiano ridotto il patrimonio netto in una misura superiore al 10 per cento. Afferma il C.d.A. che detto risultato non segnala "alcuna anomalia anticipatrice di uno stato di crisi in quanto di tale situazione si è tenuto conto nella redazione del piano pluriennale" che "ad oggi è in equilibrio e indica la piena capacità prospettica dell'Ente di far fronte ai propri impegni finanziari".

Nella relazione si riepiloga, inoltre, una serie di operazioni, a supporto del piano pluriennale che contribuiscono al raggiungimento dell'equilibrio nel medio-lungo periodo che essendo a carattere straordinario impongono all'Ente la necessità di seguire attentamente l'evoluzione della situazione gestionale per poter adottare - con la necessaria tempestività - ogni iniziativa utile per poter tutelare adeguatamente l'investimento pubblico.

9.3 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.

Nel piano di razionalizzazione straordinaria e in tutti i provvedimenti di ricognizione periodica adottati, inclusi quelli in esame, il Comune di Modena ha rappresentato 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, c.c., qualificando aMo S.p.A. come controllata.

L'attività svolta si qualifica come servizio di interesse generale nell'ambito territoriale ottimale individuato, ai sensi della Legge regionale n. 10/2008, art. 23, c. 1, lettera c), e art. 24. Pertanto, in continuità con i precedenti provvedimenti di ricognizione ordinaria adottati, il Comune di Modena conferma che la partecipazione si configura come obbligatoria, alla luce della normativa statale e regionale di riferimento sostenendo che ogni valutazione in ordine alla stretta necessità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente richiesta dall'art. 4, c. 1, del T.U.S.P. resta preclusa, essendo già stata compiuta a monte dal Legislatore regionale. Continua l'Ente sostenendo che, per le medesime motivazioni, deve ritenersi esclusa "la possibilità stessa di procedere all'analisi della sostenibilità economico-finanziaria della società atteso che la partecipazione in aMo S.p.A. rientra a pieno titolo nelle ipotesi di esonero dagli oneri motivazionali prescritti dall'art. 5 T.U.S.P. (anche in considerazione della preclusione di ogni margine di discrezionalità circa la scelta di partecipare o meno alla società)".

La posizione dell'Ente non è condivisibile. Il fatto che il Legislatore regionale abbia disposto attraverso una disposizione (in tesi, generale ed astratta) anche la partecipazione del Comune 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) in capo al medesimo Comune (e, per altro verso, in capo ai rappresentanti nella società del medesimo Ente) di attendere a tutte le azioni volte a preservare il valore della partecipazione sociale, anche con riferimento al ripristino delle risorse eventualmente venute a mancare per effetto di azioni delittuose ascrivibili a soggetti appartenenti alla Società. In tale ottica è evidente come l'analisi di sostenibilità economica e finanziaria rientri tra i possibili parametri di valutazione e la cui eventuale negatività potrebbe essere rilevata tempestivamente dal Comune consentendo così di segnalare l'evento per una efficace "correzione di rotta" utile ad evitare che si cagionino effetti patrimoniali negativi per la Società e per lo stesso Ente.
Sempre nella prospettiva della cura della propria partecipazione nella compagine societaria, non può non evidenziarsi altresì la necessità che il Comune – attraverso il proprio sistema dei controlli interni (art. 147 quater T.U.E.L.), congiuntamente all'applicazione del Piano integrato di attività e organizzazione (art. 6 D. L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con mod. dalla L. 6 agosto 2021, n. 113) verifichi, tra l'altro, la situazione gestionale e organizzativa della Società.

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

Il Comune 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, il Comune fornisce elementi informativi in ordine ad una serie di interventi:

- riduzione del costo della consulenza contabile che la società si è impegnata a mantenere al di sotto dell'importo di 16.377 euro (i costi, secondo quanto riferito, sono stati pari a 12.600 euro nel 2022 e pari a zero nel 2023);
- riduzione dei costi per consulenze gestionali;
- riduzione dei costi per trasferte del 20 per cento rispetto all'esercizio 2019;
- mantenimento degli oneri per spese di rappresentanza al di sotto del valore registrato nel 2020 pari a 278,99 euro (nel 2023 non sono stati sostenuti costi);
- riduzione, rispetto all'esercizio 2021, dei costi per l'acquisto di beni di consumo (passati da 6.038,83 euro a 3.621,76 euro nel 2022 a 1.154,16 nel 2023).

Conclude la propria analisi affermando di non ravvisare, alla luce degli interventi esposti, la necessità di ulteriore contenimento dei costi di funzionamento della società, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20, c. 2, lett. f), T.U.S.P..

9.3.2 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.

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

Il Comune di Modena ha assegnato alla società obiettivi specifici ai sensi dell'art. 19, c. 5, T.U.S.P. mediante la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione 2022-2024 approvata dal Consiglio comunale con deliberazione n. 8 del 3 marzo 2022, e mediante la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione 2023-2025 approvata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 18 del 30.03.2023.

Nei piani in esame viene 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.

9.3.4 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 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.

9.3.5 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.

9.4 Farmacie comunali di Modena S.p.a.

Come evidenziato dai dati sintetici sopra riportati, la Società è soggetta al controllo di Admenta Italia S.p.A. che possiede una quota pari al 63,60 per cento mentre il Comune di Modena attualmente partecipa con una quota pari al 33,40 per cento del capitale e la residua quota del tre per cento è in mano ad un azionariato diffuso.
La Società ha per oggetto la gestione delle farmacie di cui il Comune è titolare (n. 14 alla data di riferimento del piano in esame) lo statuto prevede inoltre che possa gestire le farmacie di cui sono titolari altri soci pubblici e privati.
Afferma l'Ente che la possibilità per i comuni di detenere partecipazioni in società per la gestione del servizio farmaceutico è espressamente prevista dall'art. 9 della L. n. 475/1968. In virtù di tale disposizione, il servizio farmaceutico deve pertanto ricomprendersi nel novero delle attività coerenti con il c.d. vincolo di scopo dettato dall'art. 4, c. 1, T.U.S.P. A sostegno delle proprie argomentazioni richiama numerose pronunce di questa Sezione che ha più volte evidenziato il principio per il quale "a legislazione vigente, la partecipazione da parte di enti locali in società di capitali che siano titolari e/o che gestiscano farmacie comunali sia consentita sulla base della disciplina contenuta nell'art. 9 l. n. 475/1968, tutt'ora in vigore. Ciò, comunque, impone all'ente locale di valutare, se in relazione al contesto socio-economico nel quale la farmacia dallo stesso partecipata si troverebbe ad operare, lo svolgimento di tale attività possa essere configurato come un servizio di interesse generale ai sensi del richiamato art. 2, c. 1, lett. h) D.LGS. n. 175/2016" (deliberazioni nn. 30/2017/VSGO e 130/2018/VSGO).
Al riguardo, in continuità con i contenuti dei precedenti provvedimenti di razionalizzazione, già oggetto di esame da parte di questa Sezione, da ultimo con deliberazione n. 65/2021/VSGO, il Comune afferma che, in base alla Carta dei Servizi adottata, la società si impegna ad "agire secondo i principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia, anche con riguardo alle aggiuntive prestazioni socioassistenziali e formative, conferma i caratteri di servizio di interesse generale dell'attività svolta, necessari per assicurare il soddisfacimento dei

bisogni della collettività di riferimento e garantire l'omogeneità del suo sviluppo sia mediante la cura delle patologie sia, soprattutto, in un'ottica di prevenzione e promozione della salute". Il Comune fornisce anche un dettagliato elenco delle specifiche attività svolte dalla società e dei servizi aggiuntivi a favore della collettività.

Puntualizza inoltre che, sebbene la partecipazione nella società sia di entità "non sufficiente a consentirne il controllo ex art. 2359 c.c. (la società è altresì soggetta alla direzione e coordinamento di Admenta Italia S.p.A. ex art. 2497 c.c.), è comunque tale da garantire le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità amministrata.

Tale partecipazione costituisce la necessaria condizione anche per nominare il Presidente del Consiglio di amministrazione, a norma dell'art. 2449 del c.c. (e degli art. 21 e 25 dello statuto), e consente all'Amministrazione pubblica (seppure in via mediata, per il tramite del proprio rappresentante in seno al C.d.A.) di esprimere il proprio gradimento rispetto all'acquisto, da parte di qualsiasi soggetto, di una quota superiore al 5 per cento, ovvero in caso di superamento delle soglie del 10 per cento, 15 per cento, 20 per cento, 33 per cento, 40 per cento e 45 per cento del capitale sociale, tenuto conto delle esigenze di corretto e trasparente espletamento del servizio pubblico e dei requisiti di onorabilità e professionalità del potenziale acquirente (come stabilito dall'art. 10 dello statuto)".

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

Il Comune 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. Circa la necessità di operare il contenimento dei costi di funzionamento ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. *f*, T.U.S.P., il Comune di Modena come già nei precedenti provvedimenti di razionalizzazione rinvia alla "costante attenzione" prestata che ha consentito nell'esercizio 2022 e 2023 (riparametrato alla durata) di incrementare l'utile rispetto all'anno precedente.

La Società è attualmente amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da 3 membri, il cui Presidente è nominato, come già riferito, dal Comune di Modena ai sensi dell'art. 2449 c.c. Il compenso annuo a favore del presidente ammonta a 25.000 euro (quale risultante di una "progressiva riduzione complessivamente pari al 24 per cento dei compensi erogati fino al 2011"), mentre i compensi dell'amministratore delegato e del terzo componente ammontano, rispettivamente, a 45.260 euro (oltre ad una eventuale indennità di risultato parametrata all'utile netto di bilancio e al numero di

prenotazioni CUP effettuate tramite le farmacie della società) e a 5.000 euro. Riferisce l'Ente che i compensi complessivamente erogati al Consiglio di amministrazione sono contenuti entro i limiti stabiliti dall'art. 11, c. 6 e 7, T.U.S.P. e ai dirigenti non spettano emolumenti di fine mandato (ciò, anche in attuazione di quanto previsto all'art. 11, c. 16, T.U.S.P., come da proposta avanzata dal Comune di Modena con lettera prot. n. 25484 del 17 febbraio 2017).

9.4.2 Obiettivi specifici

Nei piani in esame l'Ente riferisce di aver provveduto ad assegnare alla società obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, secondo il disposto dell'art. 147-quater, c. 2 TUEL mediante la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione 2022-2024 approvata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 8 del 3 marzo 2022 e la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione 2023-2025 approvata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 18 del 30 marzo 2023. I risultati conseguiti in attuazione degli obiettivi sono esposti nella relazione di verifica finale del controllo sulle società partecipate, adottata quale Allegato B alle deliberazioni di Consiglio Comunale n. 68 del 28 settembre 2023 e n. 50 del 23 settembre 2024 ai sensi dell'art. 21 del Regolamento dei controlli interni.

9.5 ModenaFiere S.r.l.

La società opera per la gestione di quartieri e di spazi fieristici e per l'organizzazione di eventi fieristici e congressuali. Al 31 dicembre 2022 Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. controllava Modenafiere S.r.l. con una quota del 51 per cento. Completavano la compagine sociale il Comune 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 partecipata ha fatto registrare risultati negativi in tutti gli esercizi del periodo 2018-2022 accumulando ingenti perdite che hanno portato il capitale sociale al di sotto del minimo legale. Il bilancio 2022 si chiude con un patrimonio netto negativo pari a -888.780 euro e perdite cumulate di 2.008.708 euro.

Nella relazione sullo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione adottate il Comune rappresenta che, essendosi verificata la condizione di cui all'art.20, c. 2 lett. e) del T.U.S.P., già nel provvedimento di razionalizzazione riferito alle partecipazioni societarie detenute al 31 dicembre 2021, approvato con delibera del Consiglio Comunale n.79/2022, era emersa la necessità di predisporre, ai sensi del c. 1 dell'art 20 del T.U.S.P., un piano di riassetto. Prosegue l'Ente affermando che era stata "valutata l'opportunità di eventuali azioni di ricapitalizzazione, ma a seguito dell'analisi del c. 5

dell'art.14 del T.U.S.P. e dei risultati prodotti dalla società, il Comune di Modena aveva concluso di non ritenere prudente acconsentire ad eventuali proposte di ricapitalizzazione che fossero state avanzate dagli altri soci. Nel provvedimento si precisava che il Comune di Modena, detenendo una quota minoritaria nella società, non possedeva i diritti necessari a deliberare autonomamente la messa in liquidazione della società ed era quindi orientato ad una razionalizzazione mediante cessione delle proprie quote". Puntualizza inoltre l'Ente che, ritenuto nullo il valore della propria quota, anche rideterminato a valori di liquidazione, in conseguenza degli ingenti risultati negativi registrati, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2021 aveva provveduto a svalutare completamente la partecipazione in Modenafiere, "nella convinzione che la perdita di valore della partecipazione fosse durevole".

Riferisce il Comune che, i risultati stimati nel Business Plan 2023-2027 aggiornato, hanno portato il Consiglio di amministrazione a ritenere che le "perdite accumulate non sarebbero state interamente ripianate con i risultati positivi che in base a tale business plan ci si aspettava essere ragionevolmente generati negli esercizi 2023-2027, ed anzi nell'anno 2023 verosimilmente potevano incrementarsi le perdite a causa delle difficoltà registrate in particolare da Modenantiquaria. Un quadro che evidenziava perciò una significativa incertezza sulla continuità aziendale data la concreta possibilità per la società di trovarsi nuovamente di fronte ad una delle circostanze previste dall'art. 2482-bis o 2482-ter del codice civile nei prossimi esercizi.

Il Consiglio di amministrazione della Società ha perciò ritenuto di dover richiedere ai soci di provvedere senza indugio alla ricapitalizzazione della società per un importo sufficiente a coprire le perdite conseguite negli esercizi precedenti (incluse quelle generate negli esercizi 2020 e 2021), nonché le perdite conseguite nell'esercizio 2022".

Questo nonostante per gli esercizi 2020 e 2021 l'Assemblea dei Soci di Modenafiere, avvalendosi della disciplina derogatoria di cui all'art. 6 del D.L. n.23/2020 come modificato dall'art.1 c. 266 della L. n. 178/2020 avesse deliberato il rinvio, al 2025, della decisione circa la copertura della perdita 2020 e avvalendosi di quanto disposto dal D.L. n. 228/2021 convertito dalla L. n. 15/2022 avesse deliberato il rinvio, al 2026, della decisione circa la copertura della perdita 2021, e nonostante analoga disciplina derogatoria fosse applicabile anche alla perdita dell'esercizio 2022 ai sensi dell'art.9, c.3 del D.L. n.198/2022. "Ciò per consentire alla società di operare in un quadro di equilibrio patrimoniale e finanziario in attesa di conseguire dal 2024 in avanti anche l'equilibrio economico".

In occasione dell'approvazione del bilancio 2022 l'Assemblea dei Soci è stata chiamata a deliberare anche sulla riduzione del capitale sociale e conseguente ricapitalizzazione della società.

Prosegue l'Ente affermando che alla luce delle decisioni già assunte in sede di ricognizione ordinaria delle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2022 con la citata deliberazione consiliare n. 79/2022 "il Comune di Modena non ha potuto sottoscrivere l'aumento di capitale, perdendo così di fatto la qualità di socio in ModenaFiere s.r.l. Analoga rinuncia è stata esercitata da C.C.I.A.A. di Modena e dalla Provincia di Modena, anch'essi soci pubblici di Modenafiere.

L'aumento di capitale è stato pertanto interamente sottoscritto dal socio di maggioranza Fiere Internazionali di Bologna S.p.A., che è divenuto così socio unico di ModenaFiere s.r.l."

Il Comune di Modena conclude la propria analisi affermando che, alla luce di tutto quanto rappresentato, si è realizzata la dismissione della partecipazione nella società senza alcun onere.

L'affermazione dell'Ente non è condivisibile.

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.

Il Comune, 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 l'Ente locale ha deliberato 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.

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.

Peraltro, 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 le eventuali valutazioni di competenza.

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

Seta S.p.A. è partecipata direttamente dal Comune con una quota dell'11,046 per cento, la maggioranza del capitale sociale è detenuta da enti locali, oltre al Comune di Modena il Comune di Piacenza (quota del 9,986 per cento) la Provincia di Modena (quota del 7,118 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.

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

Il Comune 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 "i servizi di trasporto pubblico comunale attribuiti ai Comuni, quale loro funzione fondamentale ai sensi dell'articolo 117, secondo c., lettera p), della Costituzione, dall'art. 14, c. 27, lett. b), del D.L. 31 maggio 2010, n. 78. L'art. 2, lett. a), del Regolamento CE n. 1370 del 23 ottobre 2007, inoltre, espressamente qualifica l'attività svolta dalla società come servizio di interesse economico 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 (art. 20, c. 2, lett. f, T.U.S.P.), nel piano in esame viene inserito un generico rinvio a quanto già esposto nei precedenti provvedimenti adottati dal Comune a norma degli artt. 24 e 20 T.U.S.P.. L'Ente evidenzia inoltre che "l'ammontare dei compensi complessivamente erogati al Consiglio di amministrazione è già contenuto entro le soglie massime individuate dall'art. 11, c. 6, T.U.S.P. e ai dirigenti non spettano emolumenti di fine

mandato (ciò anche in attuazione di quanto proposto dal Comune di Modena con lettera, prot. n.25484 del 17 febbraio 2017, inviata ai sensi dell'art. 11, c. 16, T.U.S.P.).
Nonostante la crescita dei costi dei carburanti e delle materie prime e la coda della pandemia abbiano fortemente inciso sulla programmazione e sull'organizzazione del servizio e, dunque, sui conti dell'azienda, anche l'esercizio 2022 si è chiuso con un utile netto pari a € 39.238,00".
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.

9.6.2 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. Nell'esercizio 2022 sono stati erogati agli amministratori compensi per un ammontare complessivo di 251.610 euro nel 2023 218.973 euro. Il Comune sottolinea che detti compensi sono contenuti entro il limite massimo stabilito all'art.11, c. 6, T.U.S.P..
Si osserva che la Società nel 2013 ha riconosciuto emolumenti per 113.633 euro ai componenti del Consiglio di amministrazione, oltre a 167.675 euro all'Amministratore Delegato, comprensivo della quota variabile erogabile all'Amministratore Delegato ed al Presidente in funzione del risultato di bilancio positivo per un totale di 281.308 euro

9.7 Hera S.p.a.

La società HERA S.p.A. (partecipata al 6,52 per cento), dal 26 giugno 2003 è quotata nel mercato regolamentato gestito da Borsa Italiana S.p.A. Pur dando atto che ai sensi dell'art. 26, c. 3, del T.U.S.P.: "le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015", l'Ente, nel piano in esame, svolge una sintetica analisi della Società prevedendone il mantenimento.
Trattandosi di società quotata in un mercato regolamentato, va inoltre tenuto presente che, ai sensi dell'art. 1, c. 5, del T.U.S.P. "le disposizioni del […] decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, c. 1,

lettera p), nonché alle società da esse controllate".
Il Comune inoltre puntualizza che le eventuali partecipazioni che la società detiene (o dovesse detenere) in altre società non costituiscono per il Comune di Modena "partecipazioni indirette" ai sensi dell'art. 2, lett. g), T.U.S.P..

9.8 Banca popolare etica Soc. coop. p.a.

Con riferimento alla società cooperativa per azioni Banca Popolare Etica, partecipata in via diretta allo 0,0459 per cento, l'Ente dichiara che la relativa quota viene mantenuta, rientrando nell'ipotesi dell'art. 4, c. 9-ter del T.U.S.P., confermando la decisione assunta con deliberazione del Consiglio comunale n. 19 del 26 marzo 2018 e stante le finalità etiche, sociali e di promozione della solidarietà delle iniziative che vengono dalla stessa finanziate.

9.9 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 il Comune 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; 6.3.1; 9.1.3; 9.2.4;9.3 e, per l'effetto, invita il Comune ad adottare tutte le iniziative necessarie al loro

superamento nei termini di cui in motivazione;

- richiede al Comune 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 Sindaco del Comune di Modena ed al Presidente del Consiglio comunale affinché la stessa sia portata a conoscenza del Consiglio comunale.

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

Dispone che la presente deliberazione, ai sensi dell'art. 52 del D. Lgs. n.174 del 2016 (Codice di giustizia contabile), sia trasmessa 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)