CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

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

ANNO 2023

Deliberazione n. 87/2024/REF

Adunanza del 19 settembre 2024

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

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

ANNO 2023

Deliberazione n. 87/2024/REF

Adunanza del 19 settembre 2024

Magistrato relatore:

Dott. Antonino CARLO

Ha collaborato alla redazione:

Dott.ssa Manuela GALASSI

Attività di supporto grafico:

Dott.ssa Manuela GALASSI

INDICE

DELIBERAZIONE 1

PREMESSA 6

PARTE PRIMA – QUESTIONI DI RILIEVO 7

1.1 Il tema della qualificazione della società a controllo pubblico. 7

1.2 La conciliazione delle poste creditorie/debitorie ex art. 11 c. 6 lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011 12

1.3 Il divieto di soccorso finanziario 14

PARTE SECONDA – ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2023 18

2.1 Deliberazione n. 4/2023/VSGO 18

2.1.1 Stu Reggiane s.p.a 19

2.1.2 Agenzia locale per la mobilità ed il trasporto pubblico locale s.r.l 25

2.1.3 Consorzio antincendio Aeroporto di Reggio Emilia s.c.r.l. 25

2.2 Deliberazione n. 9/2023/VSGO 26

2.3 Deliberazione n. 19/2023/VSGO 28

2.3.1 Azioni di razionalizzazione definite nei Piani 2018 e 2019 30

2.3.2 Situazione partecipazioni dirette e indirette al 31 dicembre 2019 31

2.3.3 Situazione partecipazioni dirette e indirette al 31 dicembre 2020 33

2.3.4 Società AMR – Agenzia mobilità romagnola s.r.l. cons 33

2.3.5 START ROMAGNA s.p.a. 35

2.3.6 Conclusioni 37

PARTE TERZA – LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 38

3.1 La nozione di società a partecipazione pubblica - nozione di controllo pubblico 38

3.2 Il sistema delle società e degli altri enti direttamente partecipati dalla Regione 39

3.3 Gli interventi di razionalizzazione 39

3.4 Società BolognaFiere s.p.a.: aumento di capitale in denaro e in natura nonché emissione POC 43

3.5 Le attività di vigilanza delle società in house 48

3.6 Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati 49

3.7 Trasferimenti finanziari tra Regione e organismi partecipati 50

3.8 Spese per incarichi professionali 51

3.9 Rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2022 52
3.10 I risultati d'esercizio 2022 53
3.11 Note conclusive della Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto regionale. 55

DELIBERAZIONE

Deliberazione n. 87/2024/REF

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 19 settembre 2024
Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in Regione Emilia-Romagna

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

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

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

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

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

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

3;

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

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

VISTA la propria deliberazione n. 201/2023/INPR del 14 dicembre 2023 con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 45/2024 del 17 settembre 2024 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

DATO ATTO che il Primo Referendario Dott.ssa Ilaria Pais Greco partecipa all'odierna adunanza da remoto, mediante collegamento telematico, in considerazione dell'allerta meteo "rossa" diramata per maltempo in Emilia – Romagna;

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

DELIBERA

di approvare l'unita relazione che raccoglie le pronunce della Sezione depositate nell'anno 2023 in tema di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, *ex* art. 20 del TUSP.

DISPONE

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

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

Copia della presente deliberazione sarà inviata alla Presidenza del Consiglio dei

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

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 19 settembre 2024.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 2 ottobre 2024
Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(*firmato digitalmente*)

RELAZIONE

PREMESSA

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

L'obiettivo del referto è quello di porre l'attenzione sulle tematiche di rilievo emerse nel corso delle attività di controllo della Sezione che, in più di una occasione, coincidono con quelle di maggiore attualità nel dibattito giurisprudenziale e sulle quali la Sezione ha indicato la propria linea interpretativa nel contesto delle singole decisioni assunte.

Il documento si suddivide in tre parti.

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

Nella seconda parte vengono illustrate le singole deliberazioni emesse dalla Sezione nel corso dell'anno 2023 indicando, per ciascuna pronuncia, le principali criticità rilevate dal Collegio.

Alla struttura del documento così rappresentata, si aggiunge una terza parte, nella quale trovano compendiate le risultanze del controllo esercitato dalla Sezione sulle partecipazioni regionali reso in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2022, così come rappresentate nel capitolo della Relazione che accompagna lo stesso giudizio.

PARTE PRIMA – QUESTIONI DI RILIEVO

1.1 Il tema della qualificazione della società a controllo pubblico.

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

Ora, uno dei temi più controversi e che ha dato adito ad un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, dibattito al quale ha partecipato anche questa Sezione e che non pare del tutto sopito nonostante un arresto fondamentale reso nel 2023 dal Consiglio di Stato (sent. n. 3880 del 2023; più di recente, nella stessa prospettiva interpretativa, v. T.A.R. Lazio, sent. n. 6983/2024) è quello relativo alla definizione della società a controllo pubblico, qualificazione che comporta l'applicazione di specifiche previsioni normative (cfr. gli artt. 6, 11, 14, 19, 22 e 25 del Testo unico in argomento).

È un tema che sta giungendo ad un consolidamento ermeneutico e proprio per questo motivo è utile, ripercorrendo il quadro normativo, così come tratto dalle disposizioni del TUSP, indicare gli elementi in base ai quali una società "pubblica" possa essere, appunto, definita "a controllo pubblico".

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

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

Più nel dettaglio, si definisce <u>controllo di diritto</u> la situazione nella quale in una società "*un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria*"; per

controllo di fatto si intende la situazione nella quale in un organismo societario "*un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria*"; infine, per controllo esterno si definisce la situazione nella quale "*le società* […] *sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa*".

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

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

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

organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Relazione 2019) della Sezione delle Autonomie, che "se la sommatoria delle partecipazioni pubbliche è pari a 100, è pacifica la sussistenza del controllo pubblico". Infatti, la presenza di soli soci pubblici, tutti con interessi tra loro indubitabilmente convergenti […], pur in assenza di coordinamento istituzionale formalizzato, rende del tutto illogica e immotivata la pretesa di insussistenza del controllo pubblico. Analoghe considerazioni si rinvengono anche nella precedente deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR (Linee guida per il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2018), *sez. 6, quesito 6.5, secondo la quale, nel caso di società a totale partecipazione pubblica, il controllo in forma congiunta può desumersi anche sulla base di comportamenti concludenti, "indipendentemente dall'esistenza di norme di legge, statutarie e/o accordi formalizzati". In senso analogo si veda anche la deliberazione n. 11/SEZAUT/2019/INPR, sez. 3, quesito 3.2 recante le linee guida per le relazioni dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul sistema dei controlli interni effettuati nell'anno 2018"*. Pertanto, la Sezione ritenne che "*sulla base delle considerazioni che precedono* […] *la natura omogenea degli enti partecipanti alla società - costituiti da enti locali o da holding controllate da enti locali o, in un caso, da una società comunque pubblica - e, conseguentemente, delle loro esigenze, configuri di per sé l'esistenza dei presupposti dell'assoggettabilità della società, in quanto interamente pubblica, al regime configurato dal Tusp (cfr., per esempio, artt. 6, 11, 19 25). Invero, anche la partecipazione minoritaria di un socio privato non escluderebbe in radice il conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa in presenza di interessi con quest'ultimo non coincidenti*. […] *D'altro canto, la partecipazione totalitaria pubblica è ontologicamente idonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, di realizzare cioè il pieno conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (e cioè la soddisfazione di bisogni della collettività di riferimento che costituisce, in definitiva, la ragione per la quale l'amministrazione pubblica decide di intervenire a modo di imprenditore). La totale partecipazione al capitale si riflette, dunque, sul pieno controllo pubblico sia assembleare che amministrativo della società. Donde la piena assoggettabilità di tale tipologia di società ad assetto societario interamente pubblico alla vigente disciplina di cui al d.lgs. n. 175 del 2016*".

Successivamente, in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2022, celebrato in udienza pubblica il 14 luglio 2023, la Sezione, nella relazione che accompagna la pronuncia resa (in particolare al capitolo n. 14), ha avuto modo nuovamente

di soffermarsi sul tema reso nuovamente di strettissima attualità in ragione dell'arresto del Consiglio di Stato, citato in precedenza.

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

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

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

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

1.2 *La conciliazione delle poste creditorie/debitorie ex art. 11 c. 6 lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011*

L'art. 11 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 al c. 6 dispone che "*La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare, la relazione illustra:* […] j*) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*".

La Sezione in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale ha svolto una specifica e approfondita attività istruttoria sul tema in oggetto ponendo un quesito specifico alla Regione per conoscere "lo stato dell'arte" delle operazioni di conciliazione e di fornire notizie in merito alle attività intraprese per ridurre i problemi sorti al riguardo negli anni passati. Per un approfondimento della questione si rinvia alla successiva parte terza.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle

risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*[1]. Una non corretta e simmetrica rilevazione di crediti/debiti reciproci fra l'ente territoriale e i soggetti giuridici di cui al proprio portafoglio societario, può determinare l'emersione di passività latenti suscettibili di tradursi in esborsi finanziari: circostanza, quest'ultima, foriera di possibili effetti negativi a livello di equilibrio di bilancio. Peraltro, nella prospettiva del bilancio pubblico come bene pubblico "*nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*" (Corte cost., sent. 20 luglio 2016 n. 184), emerge con chiarezza come "il bene pubblico" sia "funzionalizzato" proprio al soddisfacimento dei bisogni pubblici. Anche da questo consegue, quindi, che "*il regime dei crediti-debiti tra l'Ente e le sue partecipate è soggetto alla regola della "doppia asseverazione" che ove risultino carenti possono mettere in dubbio l'attendibilità delle relative previsioni» di bilancio*" (Corte dei conti, Sez. Riun. in s.c. n. 19/2018/EL).

Invero, il principio di simmetria delle poste contabili, espressivo del canone fondamentale dell'equilibrio di bilancio (Corte cost., sent. n. 197/2019), si riflette sui contenuti degli obblighi facenti capo all'ente locale; l'art. 11 c. 6 lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011 impone, infatti, espressamente in caso di discordanze di assumere "senza indugio", e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Peraltro, in caso di mancata riconciliazione, l'ente locale dovrebbe operare un apposito accantonamento a fondo rischi allo scopo di riportare la consistenza del risultato di amministrazione al valore che avrebbe assunto, se il maggiore debito o minore credito fosse stato correttamente contabilizzato, mentre dovrebbe procedere agli opportuni accantonamenti al fondo svalutazione crediti qualora avesse registrato residui attivi superiori ai debiti risultati dalle scritture contabili della società.

[1] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 394/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 260/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 156/PAR/2014.

1.3 Il divieto di soccorso finanziario

L'art. 14, c. 5 del TUSP dispone che "*Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma*".

Com'è noto, "*su tale disposizione del TUSP si fonda il principio del divieto di soccorso finanziario […], la cui ratio è stata illustrata da numerose concordi pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le società, e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favor per i creditori della società partecipata; e dall'altro, quella di limitare «l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR). L'art. 14, comma 5, TUSP rifiuta, in particolare, la «logica del salvataggio "a tutti i costi" degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale», ed esprime un «generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria»*

(Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR)". (Corte cost. sent. 5 giugno 2023, n. 110)

Peraltro, "*Secondo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, TUSP vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione […] essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 9 maggio 2022, n. 24/2022/PAR), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo «solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR)*". (Corte cost. sent. 5 giugno 2023, n. 110)

Invero, il Collegio non ignora che "*il TUSP stabilisce, tra l'altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese della società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1. del Considerato in diritto). Ciò vale certamente anche per l'art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle società partecipate*". (Corte cost. sent. 5 giugno 2023, n. 110)

Rileva, al riguardo, anche la disposizione contenuta sempre nel TUSP all'art. 21 che prevede "*Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione[…] L' importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte*

le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione".

Da ciò si desume che il meccanismo dell'accantonamento presiede alla salvaguardia degli equilibri finanziari in ottica dinamica. La disposizione esprime la *ratio legis* volta alla responsabilizzazione degli Enti locali nel perseguire la sana gestione degli organismi partecipati.

In altri termini, "*è stato osservato – Corte dei conti, Sez. reg. contr. Liguria, del. 24/2017 – come l'adempimento dell'obbligo, disposto dall'art. 21 TUSP, concernente l'accantonamento di quote di bilancio al verificarsi di risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta tout court l'insorgenza dell'obbligo di ripiano delle perdite o l'assunzione dei debiti del soggetto partecipato, poiché l'accantonamento di cui al citato art. 21 d.lgs. n. 175/2016 (previsto, già precedentemente, dall'art. 1, commi 550 e 552 della l. n. 147/2013) non ha eliso i limiti al soccorso finanziario nei confronti degli organismi partecipati (art. 14, commi 2-4, TUSP), né esonera l'ente dalla dimostrazione, in caso di soccorso finanziario, della sussistenza di un particolare interesse a coltivare la società partecipata (art. 5, comma 1, TUSP)*". (Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna, delib. n. 67/2022/PAR)

In conclusione, "*L'intreccio dei principi sin qui enunciati costituisce l'espressione della volontà legislativa di abbandono della logica del salvataggio "a tutti i costi" degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale (Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 15/2014; Corte conti, Sezione controllo Piemonte, n. 61/2010/Par) e del generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" o prestare garanzie in favore di società in grave situazione deficitaria o nel caso in cui lo stesso subisca perdite protratte o sia stato posto in liquidazione (Sez. Lazio, del. n. 66/ 2018, Sez. Piemonte, del. n. 63/2020): viene relegata quindi l'ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con possibilità di risanamento aziendale e prospettive di continuità, nonché per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo (sez. Liguria, del. n. 24/2017), e fatto salvo comunque il caso normativamente stabilito di perdite che erodono il capitale legale minimo (art.2447 e art. 2482-ter, del Cc.). (Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, del. n. 296/2019; Corte conti, Sez. Contr. Marche, del. n. 123/2019; Corte conti, Sez. Contr. Puglia, del. n. 47/2019)*". (Sezione regionale di controllo Emilia-Romagna, delib. n. 67/2022/PAR)

In tale ottica, la Sezione, in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale, dedica parte della attività istruttoria al tema che ci occupa ponendo un particolare quesito alla Regione concernente i flussi finanziari che l'Ente intrattiene con le società partecipate derivanti da obbligazioni prive della natura di corrispettività, precisando che rientrano nella suddetta classificazione anche gli aumenti di capitale, i trasferimenti straordinari, le aperture di credito e le garanzie. Per un approfondimento della questione si rinvia alla successiva parte terza.

PARTE SECONDA – ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2023

Per quanto concerne l'attività di controllo sui Piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati dagli enti pubblici con sede nel territorio di competenza, nell'anno 2023 sono state depositate n. 4 deliberazioni:

1. n. 4/2023/VSGO relativa al Comune di Reggio nell'Emilia;
2. n. 9/2023/VSGO relativa al Consorzio Azienda Multiservizi Intercomunale - Con.Ami;
3. n. 19/2023/VSGO relativa al Comune di Forlì;
4. n. 25/2023/VSGO relativa alla Regione Emilia-Romagna;

Si evidenziano di seguito, per ciascuna deliberazione adottata salvo quella relativa all'Ente Regione di cui si dirà nella parte terza, le criticità più rilevanti riscontrate nell'attività di controllo da parte della Sezione.

Per una maggiore chiarezza espositiva e per rendere maggiormente intelligibile il percorso argomentativo assunto in ogni decisione, si ripercorrerà l'iter procedurale che conduce alla pronuncia assunta nel 2023.

2.1 Deliberazione n. 4/2023/VSGO

Con deliberazione n. 4/2023/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Reggio nell'Emilia, ha esaminato il provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2017 (Piano 2018), 31 dicembre 2018 (Piano 2019), 31 dicembre 2019 (Piano 2020) e 31 dicembre 2020 (Piano 2021).

Fra le diverse criticità rilevate *in primis* il Collegio, in relazione all'analisi dei costi di funzionamento delle società partecipate, ricordava come si sia più volte evidenziato, ai fini della verifica della necessità di contenimento di tali costi, prevista dall'art. 20, c. 2, lett. f), del TUSP, come "l'analisi dell'assetto complessivo delle società", prevista dall'art. 20, c. 1, del TUSP, implichi un esame organico di tutti i costi di funzionamento allo scopo di valutare l'opportunità di adottare un piano di razionalizzazione (*ex multis* deliberazione n. 222/2021/VSGO). Inoltre, la Sezione rilevava come l'analisi dei costi di funzionamento

debba 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 ritenendosi non esaustivo il semplice rinvio ai provvedimenti sulle spese di funzionamento adottati ai sensi dell'art. 19, c. 5 del TUSP.

Questa Sezione esaminata la documentazione pervenuta e le determinazioni adottate, evidenziava alcune questioni delle quali si riportano quelle ritenute di maggiore rilevanza.

2.1.1 Stu Reggiane s.p.a

Società di trasformazione urbana costituita il 19 febbraio 2015 ai sensi della specifica disciplina di cui all'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) e della L.R ER 3 luglio 1998, n. 19.

Una prima criticità mossa alla società riguarda il mancato rispetto dell'art. 20, c.2, lett. b) in quanto non risultava superata la criticità già rilevata in precedenza dalla Sezione con deliberazione n. 87/2018/VSGO, poiché la società possedeva un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. In particolare, a fronte di un organo amministrativo composto da tre membri la partecipata aveva un'unità di personale nelle annualità 2017, 2018 e 2019 mentre, nel 2020 non aveva più personale dipendente. Nel provvedimento di ricognizione straordinaria il Comune aveva puntualizzato che Stu Reggiane s.p.a. si avvaleva delle competenze del Comune per l'espletamento delle proprie funzioni.

In tutti i piani oggetto di esame il Comune prevedeva il mantenimento senza interventi della partecipata affermando che, "*pur non rispondendo al parametro di cui all'articolo 20, comma 2, lettera b), del Tusp, la dismissione della società non sarebbe possibile in quanto destinataria di ingenti finanziamenti statali e regionali finalizzati all'intervento di riqualificazione puntualizzando altresì che "non si ritiene di intraprendere alcuna azione considerando anche il miglioramento dei risultati d'esercizio*".

In occasione del controllo operato sulla società in parola, il Collegio nell'atto deliberativo ha passato in rassegna la normativa e la giurisprudenza in punto di compenso agli amministratori: considerata la rilevanza della tematica si desidera riprodurre di seguito la parte in questione della deliberazione n. 4/2023 evidenziando, altresì, a seguire i rilievi mossi dalla Sezione.

"4.3.8 In tema di limite del compenso dell'organo amministrativo delle società a controllo pubblico questa Sezione è intervenuta recentemente, con le deliberazioni n. 9/2021/VSGO, n. 131/2021/VSGO, n. 7/2022/VSGO, 20/2022/VSGO circa l'ambito soggettivo e oggettivo della norma "transitoria" posta dall'art.11, comma 7, del Tusp. Si ricorda che la disciplina dei compensi da corrispondere ai componenti degli organi delle società a controllo pubblico è dettata dall'articolo 11, commi 6 e 7, del Tusp. L'art. 11, comma 6, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in base al quale sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società a controllo pubblico. Per ciascuna fascia, così individuata, è determinato il limite dei compensi massimi al quale gli organi societari devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo omnicomprensivo da corrispondere, tra gli altri, agli amministratori, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000,00 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico.

Il successivo comma 7 del medesimo articolo 11 prevede che "Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6, restano in vigore le disposizioni di cui all' articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166".

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

Medio tempore risulta essere stato emanato l'atto di orientamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche datato 10 giugno 2019 (pubblicato sul sito internet dt.mef.gov.it). Tale atto di orientamento individua l'ambito degli emolumenti assoggettabili al limite dell'80 percento stabilito dall'art. 11, commi 6 e 7, del Tusp. In particolare, secondo le indicazioni ministeriali, tale limite percentuale sarebbe applicabile agli

emolumenti corrisposti sia fissi che variabili." (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n.131/2021/VSGO).

4.3.9. Peraltro, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento di finanza pubblica inteso a ridurre la spesa pubblica corrente (Corte conti, Sez. contr., Basilicata, delib. n. 10/2018; Sez. Contr., Liguria, delib. n. 90/2016; Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, delib. n. 88/2015; Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 119/2015).

4.3.10. La disposizione "transitoria" posta dal comma 7 dell'art. 11 del Tusp è dunque norma posta nell'ottica di spending review, fino all'emanazione del decreto ministeriale, deputato tra l'altro a "stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurati ai risultati di bilancio raggiunti dalla società in corso dell'esercizio precedente".

Tanto premesso, pur non potendosi non rilevare, in continuità con la giurisprudenza contabile sulla materia, come l'anomalia del protrarsi del descritto regime transitorio abbia determinato numerosi dubbi interpretativi e difficoltà applicative e auspicare l'atteso intervento del legislatore, la materia del compenso da corrispondersi agli amministratori delle società a controllo pubblico trova perdurante disciplina nelle fonti sopra richiamate.

4.3.11. La scrivente Sezione ha altresì avuto modo di esaminare il caso in cui il parametro del costo sostenuto nel 2013 risulta essere non significativo per retribuzione dell'organo amministrativo di importo ridotto o pari a zero anche in ragione di una configurazione societaria poi superata. Con deliberazione n.20/2022/VSGO la Sezione ha evidenziato come la giurisprudenza contabile, nel caso di assenza di retribuzione dell'organo amministrativo nell'anno 2013, si sia espressa nel senso per cui, si vada a considerare, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo", ma nel rispetto dell'indefettibile vincolo della "stretta necessarietà" per la copertura di tale spesa (deliberazione Corte dei conti, Sezione controllo Veneto n. 31/2018/PAR).

Nella medesima citata deliberazione n. 20/2022/VSGO di questa Sezione si osserva che "l'impossibilità concreta di applicare il citato comma 7 dell'art. 11 del Tusp non esime l'amministrazione socia dall'onere di dimensionare e contenere i compensi, che costituisce la ratio

dell'art. 4, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 95/2012, richiamato nell'anzidetto comma 7. Diversamente opinando, nell'eventualità di assenza del costo 2013 dell'organo amministrativo, la disposizione posta dal comma 7 dell'art. 11 del Tusp, si configurerebbe come inutiliter data. […] Nell'eventualità, invece, di un costo dell'annualità 2013 dell'organo amministrativo limitato o irrisorio, la riduzione prevista dal comma 7 dell'art. 11 del Tusp, nel perseguire l'intento di contenere tale tipo di costo, potrebbe rivelarsi incoerente con la finalità di garantire, comunque, agli amministratori un compenso e non invece un corrispettivo meramente simbolico.

4.3.12. In attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dal comma 6 dell'art. 11 del Tusp, nell'ipotesi di un parametro di riferimento 2013 non significativo sussiste, comunque, l'esigenza, in base ai canoni di ragionevolezza, di coniugare l'obiettivo di efficacia, legato al reperimento delle migliori professionalità da preporre alla gestione della società a controllo pubblico, con quello di economicità e contenimento della spesa per il compenso dell'organo amministrativo, nel limite della "spesa strettamente necessaria" per fare fronte alla remunerazione dell'organo amministrativo della singola società considerata".

4.3.13. In relazione alle società controllate dal Comune di Reggio nell'Emilia, la Sezione ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio chiedendo all'Ente elementi conoscitivi ai fini della verifica del rispetto del limite posto dal comma 7, dell'articolo 11 citato, per le annualità dal 2017 al 2020.

In esito il Comune ha trasmesso per Stu reggiane i verbali di assemblea ordinaria del 23 marzo 2019 di rinnovo dell'organo amministrativo e del 17 dicembre 2019 di modifica del compenso attribuito senza fornire alcun ulteriore elemento informativo al riguardo.

Nel primo dei documenti trasmessi si legge che la disciplina di cui all'art.11, comma 7, non sarebbe applicabile al caso di Stu Reggiane s.p.a. (costituita nel mese di febbraio del 2015), mancando il parametro quantitativo di riferimento costituito dal costo sostenuto nel 2013.

4.3.14. Vista l'esigenza di individuare un criterio per quantificare gli emolumenti spettanti all'organo amministrativo è stato ritenuto un utile riferimento il limite individuato dal decreto ministeriale 24 dicembre 2013, n. 166 "Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'Economia e delle finanze" basato su fasce di

complessità secondo un modello che è stato ritenuto simile a quello delineato dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175/2016.

Secondo quanto precisato è stato utilizzato il limite massimo individuato dal decreto citato per le società che si collocano al livello più basso fra quelli individuati (valore della produzione inferiore a 100 milioni di euro, investimenti inferiori a 1 milione di euro, dipendenti inferiori a 500 unità) che è stato fissato per un amministratore al quale siano attribuite delle deleghe in un importo pari al 50 per cento del trattamento economico spettante al Primo Presidente di Corte di Cassazione (annualmente pari a 240.000 euro) determinando il limite in 120.000 euro.

L'emolumento viene pertanto fissato mantenendo invariata la spesa prevista per il compenso degli amministratori dalla deliberazione del 20 dicembre 2016, graduando il compenso sulla base delle deleghe conferite nell'ambito del limite massimo di cui sopra. Al presidente viene confermato il compenso di 25.000 euro lordi per ciascun anno solare e per gli altri consiglieri un compenso di 8.000 euro lordi.

Inoltre, in ragione delle specifiche deleghe conferite, viene prevista la possibilità di incrementare l'emolumento attribuito, nell'ambito di un importo massimo fissato per ciascun membro del consiglio di amministrazione in 70.000 euro lordi.

4.3.15. Da ultimo l'assemblea, prendendo atto delle deleghe da conferire ad uno dei consiglieri, approva di riconoscere al medesimo un compenso annuo lordo complessivo e omnicomprensivo pari al limite massimo di cui sopra

Successivamente, l'assemblea dei soci si è riunita in data 17 dicembre 2019 per modificare il compenso dell'organo amministrativo con particolare riferimento alla remunerazione spettante al consigliere cui siano attribuite deleghe specifiche. In tale sede viene ricostruito il quadro normativo che disciplina la materia aggiungendo altresì che, una versione ancora non definitiva del regolamento sui limiti dei compensi massimi di cui all'art.11, comma 6, del Tusp, messo a punto dal Ministero dell'economia e delle finanze nel giugno del 2019, inserendosi nel solco già definito dal citato decreto n. 166 del 2013, ha individuato cinque distinte classi di società partecipate distinte in base al valore della produzione, al totale dell'attivo patrimoniale, al numero dei dipendenti. Il provvedimento definisce, per ogni fascia, un limite massimo di trattamento economico per amministratore unico e amministratore delegato. Il limite per la fascia inferiore è pari al 50 per cento del limite massimo

(240.000 euro) ossia 120.000 euro corrispondente, come evidenziato dall'assemblea dei soci, a quanto già individuato dalla società.

L'assemblea, ritiene che il provvedimento di cui sopra, seppure ancora non approvato avvalori le scelte già compiute dalla società consentendo di incrementare ulteriormente il compenso riconosciuto, restando al di sotto del predetto limite di 120.000 euro. L'assemblea medesima con voto favorevole del solo socio di maggioranza (Comune di Reggio Emilia) e con l'astensione del socio privato (Iren smart solutions s.p.a.) delibera di confermare in 25.000 euro il compenso del presidente del consiglio di amministrazione in 8.000 euro il compenso degli altri componenti elevando a 100.000 euro l'emolumento riconosciuto al consigliere delegato in considerazione "del già intervenuto incremento delle attività nonché del carico di lavoro e di responsabilità ulteriori che si prefigurano per il Consigliere". In aggiunta, "in ragione delle condizioni venutesi a creare nel 2019 e della solerzia e puntualità dimostrata dal Consigliere delegato nell'affrontarle, un compenso aggiuntivo una tantum, a valere soltanto sull'ultimo trimestre dell'anno 2019" pari a 7.500 euro lordi".

Ciò rappresentato, il Collegio formulava le seguenti osservazioni. "*Nel caso di specie, non appare irragionevole a questa Sezione la determinazione, da parte dell'Ente, di riconoscere un compenso agli amministratori, in assenza del parametro di riferimento (in quanto la Società è stata costituita nel 2015). Suscita tuttavia perplessità la scelta concretamente effettuata dal Comune nella quantificazione di detti compensi che, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza contabile in argomento deve essere effettuata nel rispetto dell'indefettibile vincolo della "stretta necessarietà"2 alla copertura tale spesa. "Inoltre, l'impossibilità concreta di applicare il citato comma 7 dell'art. 11 del Tusp non esime l'amministrazione socia dall'onere di dimensionare e contenere i compensi3, che costituisce la ratio dell'art. 4, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 95/2012, richiamato nell'anzidetto comma 7. Diversamente opinando, nell'eventualità di assenza del costo 2013 dell'organo amministrativo, la disposizione posta dal comma 7 dell'art. 11 del Tusp, si configurerebbe come inutiliter data" (deliberazione n. 20/2022/VSGO)*".

[2] Vincolo di stretta necessarietà, enucleato dalla deliberazione n. 1/2017/QMIG, resa in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie.
[3] In tal senso, vedasi deliberazione Corte dei conti, Sezione di controllo Friuli-Venezia Giulia n. FVG/15/2020/PAR.

2.1.2 Agenzia locale per la mobilità ed il trasporto pubblico locale s.r.l

Dal controllo esercito sulla società è emersa la circostanza che, per quanto concerne il rispetto dei limiti di fatturato (*ex* art. 20, c. 2 lett. d), nei provvedimenti del 2020 e 2021 veniva evidenziato che nel triennio 2017-2019 e nel triennio 2018-2020 il fatturato, se considerato al netto dei contributi in conto esercizio contabilizzati alla voce A5 del conto economico, era inferiore ad un milione di euro. Mentre l'importo complessivo al lordo di tali importi superava i 20 mln di euro.

La Sezione al riguardo rammentava che per quanto concerne il dato del fatturato utile ai fini della verifica del requisito di cui alla lett. d), dell'art. 20, c. 2, gli "*Indirizzi per gli adempimenti relativi alla revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche*" rilasciati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, forniscono dettagliate indicazioni sulle voci di conto economico rilevanti anche in relazione all'attività svolta. Con riguardo alle attività produttive di beni e servizi, il fatturato è dato dalla somma delle voci "*A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni*" e "*A5) Altri ricavi e proventi*" con la sola precisazione che "*qualora in tale voce siano inclusi i contributi in conto esercizio, nel provvedimento occorrerà fornire adeguata illustrazione della natura di tali poste e le motivazioni giuridiche alla base dell'inclusione*".

2.1.3 Consorzio antincendio Aeroporto di Reggio Emilia s.c.r.l.

Dal controllo esercito sulla società è emersa la circostanza che la società non rispettava il parametro di cui all'art.20, c. 2, lett. b), rilevandosi (con riferimento all'esercizio 2020) la presenza di un'unità di personale a fronte di un organo amministrativo collegiale composto da sei membri, seppure con la precisazione che gli amministratori non percepiscono compensi. Non risultava rispettato, inoltre, neppure il parametro sui limiti di fatturato di cui alla lett. d) del medesimo art. 20, avendo registrato nel triennio 2018-2020 un valore pari a 45.153,67 euro largamente inferiore al valore soglia di 1 mln di euro. Il Comune prevedeva il mantenimento della partecipata senza interventi in ragione del fatto che la società esercita servizi antincendio a favore della società Aeroporto così come previsti dalla normativa di settore.

La Sezione al riguardo riproponeva le medesime osservazioni formulate ai punti precedenti, rilevando che il piano del Comune si componeva di sintetiche affermazioni per nulla supportate da una adeguata argomentazione che desse conto delle decisioni assunte.

2.2 Deliberazione n. 9/2023/VSGO

Con deliberazione n. 9/2023/VSGO, la Sezione, relativamente al Consorzio Azienda Multiservizi Intercomunale - Con.Ami, ha esaminato la ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2020 (Piano 2021).

Il CON.AMI è un Consorzio tra enti locali, costituito nella forma di Azienda speciale, ai sensi degli artt. 31 e 114 del Tuel, per il perseguimento degli interessi generali e pubblici dei Comuni aderenti ed è organizzato e opera, in base alle regole dettate dalla convenzione costitutiva e allo statuto, nel settore dei servizi pubblici di interesse generale, essendo deputato in particolare alla gestione di impianti, reti, immobili e infrastrutture, alla partecipazione in società di interesse generale, a operare nel settore delle farmacie, nonché a favorire la promozione dell'imprenditoria locale e lo sviluppo del territorio. Quale ente pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia statutaria e patrimoniale è definibile come una "*azienda speciale di ognuno degli Enti associati. Così, come l'azienda speciale è ente strumentale dell'Ente locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall'Ente ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il Consorzio, in quanto azienda speciale degli Enti che l'hanno istituito, è un Ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici o funzioni e fa parte del sistema amministrativo di ognuno degli enti associati ed è da considerare esso stesso Ente Pubblico territoriale*[4]".

In ragione della propria natura, il CON.AMI è tenuto alla razionalizzazione periodica delle società dallo stesso partecipate, conformemente agli "*Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche (Art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 e art. 17 D.L. n. 90/2014)*", dettati dal MEF, in cui "*si specifica che i consorzi tra le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del (…) D.Lgs. n.165/2001, che non rivestono forma societaria, rientrano nel*

[4] Cass 3971/2002.

perimetro soggettivo del TUSP e, pertanto, sono tenuti ad adottare i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da essi detenute".

In linea generale per l'insieme delle partecipazioni detenute dal Consorzio, occorre osservare che poiché dal Piano esaminato risultava che per nessuna delle società controllate dal CON.AMI (singolarmente o congiuntamente) fossero stati adottati provvedimenti per l'assegnazione di obiettivi specifici sulle spese di funzionamento, *ex* art. 19, c. 5, del TUSP, il Consorzio, alla richiesta di chiarimenti formulati della Sezione, aveva assicurato di avere costantemente svolto, nell'ambito dell'attività di controllo analogo, le opportune verifiche e i necessari monitoraggi per avere piena contezza delle spese di funzionamento gravanti sulle società controllate, sempre tenuto conto dei diversi settori nei quali esse operano. Tuttavia, secondo quanto rappresentato, il Consorzio riferiva che "*non si è ritenuto di assumere, per l'anno di riferimento, un formale atto di indirizzo in ordine alle 'spese di funzionamento' poiché l'esercizio è stato caratterizzato dalle significative incertezze poste dalle severe misure per il contenimento della pandemia da Covid-19 che non consentivano una adeguata programmazione e la definizione di attendibili 'obiettivi'. Nel corso dell'anno si è ritenuto di rafforzare il monitoraggio in sede di controllo analogo utilizzando i criteri che hanno poi portato alle scelte previste dall'art. 20, comma 2, lett. f), del D.Lgs. 175/2016*".

Preso atto dei riferiti monitoraggi svolti nell'ambito del controllo analogo che hanno consentito al Consorzio di avere il quadro delle spese di funzionamento gravanti sulle società controllate, la Sezione richiamava l'Ente al rispetto della normativa che impone agli enti soci di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento - ivi comprese quelle per il personale - delle società controllate in genere, e non solo per le società in house, considerato peraltro che, ad esempio, dal sito di Formula Imola spa, nella sezione "Bilanci", risultava, alla voce "Provvedimenti", che "*la società non* [avesse] *ricevuto obiettivi. Dato aggiornato al 30/10/2022*".

In generale per le società detenute viene controllato il rispetto delle disposizioni di cui al Tuel e in caso contrario la Sezione rileva la criticità ed esorta l'Ente ad ottemperare rivolgendo, altresì, alcune osservazioni e considerazioni.

2.3 Deliberazione n. 19/2023/VSGO

Con deliberazione n. 19/2023/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Forlì, ha preso atto della nota di chiarimento in esito alla deliberazione n.106/2020/VSGO del 6 e 13 novembre 2022, con la quale la Sezione ha esaminato i piani di razionalizzazione delle società partecipate detenute dall'Ente al 31 dicembre 2017 (piano 2018) e al 31 dicembre 2018 (piano 2019).

Dall'esame del piano di revisione ordinaria delle società detenute dal comune di Forlì al 31 dicembre 2017, risultava che esso fosse titolare di nove partecipazioni dirette, di undici indirette tramite la controllata Livia Tellus Romagna Holding s.p.a. e di due indirette tramite, rispettivamente, Ser.In.Ar. s.c.p.a. e Romagna Acque – Società delle Fonti s.p.a.

L'Amministrazione comunale riferiva che la partecipazione nella società TO.RO. (Tosco Romagnola s.c.r.l.), quantificata nella somma di 30.005,04 euro, era stata liquidata in data 16 gennaio 2018 e che dal 9 febbraio 2018 la società risultava cancellata dal Registro delle imprese.

L'ente riferiva, altresì, che dal 1° gennaio 2018 era stata completata la procedura di dismissione della partecipazione in ATR s.c.r.l., con la cessione degli asset patrimoniali ed economici forlivesi a favore di Livia Tellus Romagna Holding s.p.a. A tale proposito l'Amministrazione comunale riferiva che "*non sono quantificabili i risparmi conseguenti*".

Dall'esame del piano 2019, il Comune, alla data del 31 dicembre 2018 risultava titolare di otto partecipazioni dirette (essendo cessata da 1° gennaio 2018 la partecipazione del Comune di Forlì in ATR s.r.l. cons.), e precisamente: AMR s.r.l. cons. (13,19 per cento), ERVET - Valorizzazione economica del Territorio s.p.a. in dismissione (0,00706 per cento), Hera s.p.a. (0,00001 per cento), ISAERS soc.cons.a r.l. (40 per cento), Lepida s.c.p.a. (0,0015 per cento), Livia Tellus Romagna Holding s.p.a. (78,13 per cento), SER.IN.AR. soc.cons.p.a.(40,66 per cento); Società per l'Affitto soc.cons.p.a. (30 per cento), nonché dodici partecipazioni indirette, di cui dieci partecipazioni tramite Livia Tellus Romagna Holdings: ALEA Ambiente s.p.a. (100 per cento), Fiera di Forlì s.p.a. (31,20 per cento), Forlifarma s.p.a. (100 per cento), FMI s.r.l. (100 per cento) - nel 2018 era stato completato il processo di fusione per

incorporazione della Forlì città solare srl da parte di FMI s.r.l. - Hera s.p.a. (1,2056 per cento), Romagna Acque s.p.a. (16,07 per cento), SAPIR s.p.a. (0,175 per cento), START ROMAGNA s.p.a. (17,44 per cento), TECHNE soc. cons. a r.l. (50 per cento), Unica Reti s.p.a. (51,43 per cento). Le altre due indirette si riferivano alla partecipazione in CEUB s.c.r.l. tramite la società controllata Serinar s.c.p.a., che deteneva il 20 per cento del capitale e in Plurima s.p.a., tramite la controllata Romagna Acque s.p.a., che deteneva il 32,38 per cento del capitale.

Specificatamente, con la deliberazione n. 106/2020/VSGO, la Sezione rilevava criticità emerse dall'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie possedute al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018 dal Comune di Forlì.

In particolare:

- la mancata formalizzazione del controllo pubblico congiunto in società a totale partecipazione pubblica;
- il mantenimento di partecipazioni minoritarie in società pur a prevalente partecipazione pubblica per le quali non si ritengono sussistenti le condizioni per il controllo pubblico congiunto, che non risultano quindi in concreto strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4, c. 1, TUSP);
- la mancata analisi dei costi di funzionamento prescritta dall'art. 20, c. 2, lett. f, del suddetto TUSP.

Pertanto, il Collegio richiamava l'Ente ad assumere tempestivamente le iniziative necessarie per la formalizzazione del controllo pubblico congiunto nei casi rilevati, nonché per l'adeguamento degli statuti societari e per assicurare il rispetto dell'obbligo di comunicazione alla Sezione delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico.

Questa Sezione esaminata la documentazione pervenuta e le determinazioni adottate, in riferimento alle criticità rilevate e poc'anzi indicate, evidenziava alcune questioni. Si espongono di seguito quelle ritenute di maggiore rilevanza.

2.3.1 Azioni di razionalizzazione definite nei Piani 2018 e 2019

Per quanto concerne l'azione di razionalizzazione da realizzarsi mediante cessione della quota nella società Ervet, nel Piano 2020 l'Ente indicava che la partecipazione non era più detenuta e che in data 12 dicembre 2019 era stata incassata la liquidazione della quota.

Con riferimento alla fusione per incorporazione di ISAERS soc.cons.r.l. con SERINAR da attuarsi entro il 2019, la Sezione rilevava come nel piano adottato nel 2019, l'Ente dichiarasse che, a seguito di approfondimento, la realizzazione del progetto di fusione per incorporazione di Isaers in Serinar con patrimonio destinato fosse risultata eccessivamente onerosa e complessa rispetto ad una procedura di liquidazione ipotizzata inizialmente: pertanto era "in corso di perfezionamento la procedura per arrivare allo scioglimento della società […]". In relazione alla società Isaers, l'Ente successivamente riferisce che la liquidazione è conclusa e che la società risulta cancellata dal registro delle imprese in data 16 novembre 2020.

Per quanto concerne la società Fiera di Forlì s.p.a., la Sezione oltre a rilevare la criticità concernente la mancata qualificazione da parte dell'ente di organismo a controllo pubblico congiunto (questione, in punto di qualificazione da parte della Sezione rispetto a quella operata dagli enti controllati, controversa e più volte riscontrata nei controlli espletati), ha proceduto ad effettuare un approfondimento sui risultati di esercizio avendo appurato che anche nel quinquennio 2013-2017, i risultati economici denotavano una perdita costante, fatta eccezione per l'anno 2013. L'ente riferiva che "*In merito alle perdite di esercizio* […] *è in corso il piano di ristrutturazione aziendale in base al quale sono già state attuate azioni di riduzione dei costi: amministratore unico al posto del consiglio di amministrazione, organo di controllo monocratico, riduzione di diverse voci che compongono i costi di gestione*". La società nel 2018 conseguiva una perdita pari ad euro 299.235, nel 2019 un utile per euro 439.165 e nel 2020 una ulteriore perdita di euro 235.833.

Ciò premesso, la Sezione con la deliberazione in parola prendeva atto di quanto rappresentato e invitava l'ente a monitorare attentamente la situazione della società. Infatti, le perdite registrate, nel triennio considerato (2018, 2019 e 2020), riguardavano anche un'annualità, il 2018, anteriore all'evento pandemico. Particolare attenzione deve essere

posta alla realizzazione del Piano pluriennale, onde conseguire effettivamente un equilibrio economico-finanziario duraturo. La società è chiamata ad operare conseguendo utili e non perdite: in caso contrario l'ente deve adottare le misure conseguenti. La Sezione si riservava in futuro un approfondimento della questione.

2.3.2 Situazione partecipazioni dirette e indirette al 31 dicembre 2019

SOCIETA' PARTECIPATE DIRETTAMENTE DAL COMUNE DI FORLI' AL 31 DICEMBRE 2019		
SOCIETA' PARTECIPATA	ATTIVITA'	% di partecipazione
AMR S.R.L. cons.	Svolgimento delle funzioni di "Agenzia della mobilità" in materia di trasporto pubblico di persone nell'ambito territoriale romagnolo.	13,19%
Hera S.p.A.	Gestione integrata delle risorse idriche ed energetiche e gestione dei servizi ambientali (Società quotata in Borsa)	0,0000067%
ISAERS Soc. Cons. a r.l. in liquidazione	Sviluppo economico e del territorio riferito al polo tecnologico aeronautico. Promozione e sviluppo di attività di formazione, ricerca, applicazione tecnologica e produttiva in campo aeronautico e spaziale	40,00%
Lepida S.c.p.a	Realizzazione e gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministra zioni ai sensi dell'art. 9 comma 1 L.R. 11/2004	0,00%
Livia Tellus Romagna Hold ing S.p.A	Holding di gestione delle partecipazioni	78,13%
SER.IN.AR. Soc. Cons. p.A.	Promozione e realizzazione di servizi integrati d'area, quale strumento di programmazione degli enti pubblici promotori per lo sviluppo socio economico e culturale dell'area forlivese e cesenate nell'ambito del rapporto tra Università e territorio.	40,66%

SOCIETÀ PARTECIPATE DA LIVIA TELLUS ROMAGNA HOLDING S.p.A. (PARTECIPAZIONI INDIRETTE)			
SOCIETA' PARTECIPATA	ATTIVITA'	% di partecipazione della holding	% di partecipazione Comune di Forlì
ALEA Ambiente S.p.A.	Organizzazione e gestione dei servizi pubblici di raccolta, di trasporto nonché di recupero, valorizzazione, intermediazione e commercio dei rifiuti urbani e assimi labili, nonché, più in generale, la produzione e fornitura di servizi nel settore am bientale	100%	78,13%
Fiera di Forlì S.rL	Organizzazione di manifestazioni fieristiche, convegni e altre attività nell'ambito del quartiere fieristico	31,198%	24,375%
Forlifarma S.p.A	Gestione farmacie comunali	100%	78,13%
FMI S.r.l.	Attività di gestione di servizi pubblici locali o di interesse generale afferenti la mo bilità e la sosta, e l'esercizio di servizi strumentali afferenti la conservazione, valo rizzazione e gestione del patrimonio e del territorio degli enti pubblici soci nell'in teresse degli stessi, anche ai fini della tutela ambientale e del risparmio energe tico	100%	78,13%
HERA S.p.A.	Gestione integrata delle risorse idriche ed energetiche e gestione dei servizi am bientali (Società quotata in Bors	1,20559%	0,94193%
Romagna Acque S.p.A.	Gestione degli impianti, delle reti e dei serbatoi costituenti il complesso acquedot tistico denominato "Acquedotto della Romagna", che trae origine dalla derivazione di acque pubbliche presenti nel territorio, nonché di altre opere, infrastrutture, im pianti, afferenti al servizio di captazione, adduzione e distribuzione primaria quale fornitore all'ingrosso del servizio idrico integrato	16,068%	12,55393%
SAPIR S.p.A.	Esercizio di impresa portuale rivolta ad ogni attività di imbarco, sbarco, deposito e movimentazione con ogni modalità di merci in genere del porto di Ravenna	0,1754%	0,13704%
Start Romagna S.p.A.	Gestione del servizio trasporto pubblico locale nei tre bacini territoriali delle Pro vince di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini	17,448%	13,63212%
Techne Soc. Cons. a r.l.	Intervento progettuale ed esecutivo nell'ambito della formazione professionale, nonché nell'ambito dei servizi connessi alle attività formative, corsuali e non, alle imprese e alle attività volte a favorire lo sviluppo sociale, sanitario, culturale, tec nico, ambientale ed economico del territorio (LR 12/2	50,00%	39,065%
Unica Reti S.p.A.	Amministrazione e gestione di reti ed impianti afferenti ai servizi del ciclo idrico in tegrato e del ga	51,4256%	40,17882%

ALTRE PARTECIPAZIONI INDIRETTE				
SOCIETA' PARTECIPATA	ATTIVITA'	Denominazione della società tramite	% di partecipazione della società tramite	% di partecipazione Comune di Forlì
Plurima S.p.A.	Promozione, progettazione, gestione e, compatibil mente con le norme di settore, realizzazione di infra strutture e sistemi per la derivazione, adduzione e di stribuzione di acque ad usi plurimi al fine di soddi sfare la domanda	Romagna Acque società delle fonti spa	32,28%	4,05%
Romagna Acque S.p.A.	Gestione degli impianti, delle reti e dei serbatoi costi tuenti il complesso acquedottistico denominato "Ac quedotto della Romagna", che trae origine dalla deri vazione di acque pubbliche presenti nel territorio, nonché di altre opere, infrastrutture, impianti, affe renti al servizio di captazione, adduzione e distribu zione primaria quale fornitore all'ingrosso del servizio idrico integrato	Unica Reti S.p.A.	0,3637%	0,146%
HERA S.p.A.	Gestione integrata delle risorse idriche ed energeti che e gestione dei servizi ambientali (Società quo tata in Borsa)	Unica Reti S.p.A.	0,0001846%	0,000074%

2.3.3 Situazione partecipazioni dirette e indirette al 31 dicembre 2020

Come emerge dal Piano 2021, al 31 dicembre 2020 venivano confermate le partecipazioni detenute dall'ente al 31 dicembre 2019, salvo le seguenti modifiche: • partecipazione diretta ISAERS soc. cons. a r.l. dismessa dal 20 novembre 2020; • partecipazione indiretta Fiera di Forlì per il tramite di Livia Tellus, la percentuale della partecipazione indiretta passa dal 24,375 al 26,04 (la partecipazione detenuta dalla società tramite passa dal 31,198 al 33,33 percento).

2.3.4 Società AMR – Agenzia mobilità romagnola s.r.l. cons

Nella deliberazione n. 106/2020, il Collegio rilevava come l'asserita insussistenza del controllo pubblico, con riferimento alla società in esame, fosse da ritenersi non coerente con la natura omogenea degli enti partecipanti e, conseguentemente, delle loro esigenze, invitando l'Ente ad assumere con immediatezza le iniziative per la necessaria formalizzazione della situazione di controllo pubblico.

La Sezione richiamandosi alle proprie posizioni assunte nella medesima (con riferimento ad altre società) e in diverse deliberazioni con deliberazione n. 19/2023 rappresentava quanto l'ente aveva riferito. Specificatamente l'Ente riferiva che "*Su richiesta del Comune di Forlì, nel coordinamento soci del 30.12.2020, è stata inserita all'ordine del giorno la discussione sui rilievi formulati della Corte dei Conti. La società ha confermato l'orientamento indicato con parere del Notaio Maltoni, ossia di non essere in controllo pubblico congiunto. Nessuno dei soci possiede singolarmente la maggioranza del capitale della società, o è titolare di una situazione prevista dall'art. 2359 c.c. I soci sostengono la non riconducibilità a società in controllo pubblico congiunto ai sensi del TUSP (d.lgs.n. 175/2016) essendosi verificata in concreto l'assenza dei presupposti individuati per l'esistenza di tale controllo. Per configurare il controllo pubblico congiunto come ipotizzato dal TUSP è necessario un vincolo scritto (patto parasociale, clausola statutaria…) che obblighi i soci pubblici ad uniformare i voti assembleari a quanto preventivamente concordato in seno,*

ad esempio, ad un coordinamento soci, come confermato da alcune sentenze della Corte dei Conti e da ultimo dal TAR Emilia-Romagna (sentenza n.858 del 28.12.2000)"[5].

Sempre con riferimento alla società AMR nella deliberazione n. 106/2020 la Sezione riscontrava la presenza dell'organo organo societario, denominato organo di "coordinamento dei soci" (art. 10 dello statuto societario di AMR), la cui funzione, in base alle competenze attribuite ad esso dallo statuto, potrebbe essere assimilata a quella del controllo pubblico congiunto fra soci: la circostanza sembrava confermare l'esistenza del controllo pubblico congiunto, pur impropriamente conseguito attraverso un organo allocato all'interno della società. A tal riguardo, la Sezione rilevava che l'istituzione all'interno della società di tale organo non fosse coerente con la disposizione di cui all'art. 11, c. 9, lett. d, del TUSP (che pone "il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società"), specie qualora il Coordinamento dei soci svolga funzioni assimilabili a quelle di un organo di amministrazione, in particolare con riferimento ai poteri "di indirizzo generale della società".

Con deliberazione n. 19/2023 la Sezione chiedeva che l'Ente, in occasione del primo piano di razionalizzazione utile, elaborasse sul punto riferito dall'Ente un'aggiornata relazione. In particolare, l'Ente aveva riferito che "*L'organo previsto all'art.10 dello Statuto societario denominato Coordinamento Soci "svolge funzioni di informazione, consultazione, proposizione, discussione e coordinamento preventivo dei soci* […]" e assume le decisioni a maggioranza, non all'unanimità. Pertanto, esso si configura quale organo meramente consultivo, esprime "indicazioni ed indirizzi", in quanto soci pubblici non hanno alcun vincolo ad operare in senso congiunto nelle assemblee dei soci. In un primo momento la richiesta del Comune di Forlì di procedere all'adeguamento dello Statuto secondo gli indirizzi del TUSP e alla definizione di un patto parasociale o un protocollo d'intesa, non è stata condivisa dall'Amministratore Unico e dai soci; era stato deliberato di procedere per organizzare un incontro con la Corte dei Conti, da parte del Comune di Forlì, per chiarire le problematiche sul controllo. In un successivo incontro con i soci, la società ha comunicato che

[5] Con riferimento alle sentenze TAR indicate dall'ente occorre rilevare che è stato proposto appello al Consiglio di Stato che si è pronunciato con sentenza n. 3880/2023, citata nella parte che precede la presente al punto "la nozione di società a partecipazione pubblica – nozione di controllo pubblico".

si è attivata con uno studio notarile di fiducia, per un approfondimento sulla corretta "qualificazione" giuridica dell'Agenzia ai sensi del TUSP, e per attuare modifiche statutarie, posto che continuano a essere presenti fra i soci alcune posizioni non allineate".

2.3.5 START ROMAGNA s.p.a.

Con riferimento alla società Start Romagna la Sezione nella deliberazione n. 106/2020 rilevava due questioni afferenti, la prima, ai costi di funzionamento e la seconda, la qualificazione di società soggetta a controllo pubblico.

Per quanto concerne il primo punto (costi di funzionamento), nella deliberazione n. 19/2023 la Sezione ricordava la circostanza emersa nella precedente deliberazione con la quale veniva dato atto che l'Ente in riferimento all'organismo in disamina ne prevedeva il mantenimento senza interventi di razionalizzazione, non ritenendo necessario alcun contenimento dei costi di funzionamento. Sul punto il Collegio richiamava le considerazioni già svolte in ordine all'esigenza di una specifica motivazione al riguardo.

Nel Piano 2021, l'Ente indicava che "*L'incidenza dei costi di funzionamento sul valore della produzione conferma il trend in diminuzione*". Il Collegio pur prendendo positivamente atto dell'andamento del dato nel triennio 2018-2020, osserva che detto andamento non soddisfa di per sé l'esigenza di motivazione evidenziata dalla Sezione, in quanto non esclude la presenza di ulteriori spazi di efficientamento.

Nella deliberazione veniva rilevato, altresì, che la società è stata beneficiaria di un contributo ad indennizzo dei minori ricavi tariffari (settore del trasporto pubblico) derivanti dalla situazione emergenziale da Covid-19 disposto con il Decreto n. 34 del 19 maggio 2020 pari a 4,3 mln di euro.

La seconda questione riguarda la qualificazione di società soggetta a controllo pubblico. Più precisamente, la Sezione nella deliberazione n. 106/2020, contestava all'Ente la mancata qualificazione della società come a controllo pubblico argomentando al riguardo indicando la giurisprudenza contabile orientata verso la qualificazione suddetta al riscontro di determinate circostanze presenti nella compagine societaria dell'organismo in disamina.

Nella deliberazione n. 19/2023 la Sezione rappresentava quanto riferito dall'ente il quale manteneva la sua posizione precedentemente espressa nei pregressi Piani indicando che "*La società conferma la non riconducibilità a società a controllo pubblico citando vari orientamenti per ultimo il TAR ER sentenza n. 858 del 28.12.20". La società nello scritto pervenuto alla Sezione dopo un'analisi normativa a giurisprudenziale asseritamente a favore della propria tesi, sostiene "di dover considerare tuttora sussistente la qualificazione giuridica della società alla stregua di una società meramente partecipata in misura maggioritaria da pubbliche amministrazioni, con tutte le conseguenze che ne derivano in ordine all'applicazione delle disposizioni normative contenute nel TUSP, limitatamente a quelle riferibili alle società a partecipazione pubblica*". Nel Piano 2021, l'Ente indica che "*A seguito della richiesta del Comune di Forlì inviata per verificare gli ultimi rilievi mossi dalla Corte dei Conti, la holding Livia Tellus e Start Romagna, nelle more del giudizio amministrativo pendente sull'orientamento della struttura di controllo del M.E.F., hanno relazionato confermando la NON riconducibilità a società a controllo pubblico congiunto, data l'inesistenza delle condizioni di diritto e di fatto per affermarlo, argomentando che il controllo deve risultare da un atto in forma scritta che deve essere necessariamente deliberato dagli organi competenti dei soci pubbliche amministrazioni* […]. *A supporto Start cita vari orientamenti, tra i quali, Corte dei Conti sez. riunite in sede giurisdiz. in speciale composizione, 29.7.2019 n.25/2019/EL punti 2.4 e 2.5; TAR Marche sez. I, 11.11.2019 nn.624 e 695; Consiglio di Stato sez. V, 23.01.2019 n.578; TAR Lazio Roma 19.04.2019, n.5518 e per ultimo il TAR ER sentenza n. 858 del 28.12.20. La società evidenzia inoltre che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con gli elenchi approvati ai sensi del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 8.1.2018 (G.U. n.14 del 18.01.2018) ha collocato Start Romagna SpA non nell'elenco delle società controllate dalle PP.AA., ma nel distinto elenco delle società a partecipazione pubblica maggioritaria. Nel decreto citato che ha validità per le annualità 2018, 2019 e 2020, il MEF ha considerato la società Start a partecipazione pubblica e non a controllo pubblico*". In conseguenza di ciò, "*Per quanto attiene alla forma dell'organo amministrativo e sua composizione, stante l'assenza delle condizioni di controllo, i soci, hanno ritenuto di non essere obbligati al pedissequo rispetto nello Statuto del tenore letterale delle disposizioni che gravano le società a controllo pubblico, contenute all'art.11, commi 2 e 3 del TUSP, pur nella sostanza rispettandone la portata circa i limiti numerici dei componenti del consiglio di amministrazione*".

Il Collegio richiamava la sua posizione già espressa in altri punti della deliberazione in parola.

2.3.6 Conclusioni

In conclusione, nella parte dispositiva dell'atto deliberativo in parola, la Sezione in ordine alle questioni esaminate e riservandosi ogni più ampia analisi e valutazione del contenuto dei Piani 2020 e 2021 richiamava l'Ente ad assumere le iniziative necessarie per la formalizzazione del controllo pubblico congiunto nei casi rilevati, nonché per l'adeguamento degli statuti societari e per assicurare il rispetto dell'obbligo di comunicazione alla Sezione delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico.

PARTE TERZA – LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

In sede di definizione del Programma annuale di controllo per l'anno 2023, con la deliberazione n. 195/2022/INPR (modificata con deliberazione n. 94/2023/INPR) di questa Sezione è stato previsto che l'esame delle attività poste in essere dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione alle proprie società partecipate e, in particolare, delle azioni intraprese, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016, sarebbe stato svolto nel contesto della Relazione sul rendiconto generale della Regione annessa alla decisione di parifica (art. 1, c. 5, del D. L. n. 174/2012). La relativa deliberazione è la n. 93/2023/PARI del 14 luglio 2023.

In esito al programma è stata altresì adottata la deliberazione n. 25/2023/VSGO dell'8 febbraio 2023, che ha preso in esame il piano di revisione periodica della Regione che riassume in un unico contesto i quesiti formulati alla Regione e le risposte da essa fornite.

Di seguito, si riportano gli elementi più significativi che emergono dall'esame sia della deliberazione del Piano e della Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto regionale esercizio 2022, in punto di Partecipazioni regionali (cap. 14).

È di tutta evidenza che gli atti adottati dalla Sezione si riferiscono al 2022 e pertanto le questioni hanno avuto successive evoluzioni, di cui si darà conto nei referti successivi.

3.1 La nozione di società a partecipazione pubblica - nozione di controllo pubblico

Sulla questione in parola di recente è intervenuto nuovamente il Consiglio di Stato con un arresto particolarmente significativo (sent. n. 3880/2023) che, aderendo alla tesi "sostanzialistica" proposta anche da questa Sezione, ha sostenuto come il controllo (pubblico) non deve necessariamente fondarsi su atti formali, in quanto non è imposto da alcuna disposizione del TUSP. Peraltro, sostiene il massimo organo della giustizia amministrativa, un patto parasociale potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta (cfr. art. 2341 c.c.); ciò in omaggio al principio generale della libertà delle forme. Aggiunge, infine, che, "[…]. *sia nel 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. […]".

3.2 Il sistema delle società e degli altri enti direttamente partecipati dalla Regione

Dopo gli interventi di razionalizzazione completati nel 2019, anche nel corso del 2022 (come già nel 2021), il sistema delle partecipazioni societarie della Regione non ha subito variazioni di rilievo.

La Regione continuava a mantenere le partecipazioni dirette in 20 società, di cui cinque in house e tre con titoli quotati. Il numero complessivo delle partecipazioni indirette di primo livello possedute al 31 dicembre 2022, tramite organismi societari partecipati dalla Regione Emilia-Romagna, risultava in numero di 131. Come evidenziato nella relazione di cui al giudizio di parificazione del rendiconto regionale esercizio 2021, le partecipazioni indirette al 31 dicembre 2021 erano n. 121: nella relazione suddetta (e alle pagine poc'anzi indicate), la Sezione ha dato conto delle modifiche intervenute nel corso dell'anno 2022.

Per quanto riguarda le Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali, anche per l'anno 2022 l'Ente confermava la partecipazione in 12 organismi.

Pure per quanto concerne le Fondazioni, l'ente confermava per l'anno 2022 la partecipazione in 14 soggetti giuridici.

3.3 Gli interventi di razionalizzazione

Per quanto concerne l'esame delle singole procedure di liquidazione e dismissione delle partecipazioni societarie, nonché dei progetti di aggregazione in corso, anche per l'anno 2022, la Sezione ha riconfermato diverse situazioni che richiedono particolare attenzione.

Per quanto riguarda la procedura di liquidazione di **Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a.** (partecipazione della Regione pari all'1 per cento), iniziata in data 31 luglio 2018, nell'assemblea dei soci del 6 aprile 2023 la Liquidatrice ha esposto la relazione sullo stato della liquidazione segnalando che le operazioni di liquidazione hanno subito un

rallentamento a causa dell'emergenza pandemica, determinando un prolungamento del periodo di completamento delle operazioni di liquidazione a dicembre 2023. Le attività di chiusura della procedura sono subordinate alle tempistiche relative principalmente: alla dismissione del terreno e delle autorimesse, nonché alla definizione della attività di recupero crediti.

Con riferimento alla situazione della **Società di Salsomaggiore s.r.l.,** in concordato preventivo dal 23 febbraio 2016 (omologato il 31 maggio 2017) e in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017, la Sezione indicava che avrebbe continuato a seguire la vicenda riservandosi ogni ulteriore approfondimento nel futuro.

Con riferimento alla partecipazione nella società **Terme di Castrocaro s.p.a.,** a partecipazione privata maggioritaria e soggetta alla direzione e coordinamento del socio privato Gruppo Villa Maria – G.V.M. s.p.a., all'esito della complessa vicenda illustrata in occasione della parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2018 ed in particolare in considerazione del rilevante ammontare di investimenti, da finanziare da parte dei soci, la Regione decideva di riavviare la procedura di cessione della partecipazione, mediante la procedura ad evidenza pubblica. In conseguenza dell'esito negativo della gara per la dismissione delle residue quote di partecipazione nella Società Terme di Castrocaro s.p.a., la Regione aveva inteso proseguire la liquidazione della partecipazione a mezzo degli strumenti previsti dall'articolo 24 del D.Lgs. n. 175/2016. Tale procedura prevede la stima del valore economico della partecipazione stessa, così come prescritto dagli artt. 2437-ter e quater c.c.. La stima risultava fortemente inficiata, in ragione dell'emergenza sanitaria e in particolare dalle disposizioni nazionali e regionali che avevano previsto la sospensione dell'attività termale ed alberghiera. Quindi, la Regione, prendendo atto del rischio che la valutazione della partecipazione, se compiuta in regime di emergenza sanitaria ed in assenza di certezza sui tempi di ripresa a pieno regime dell'attività termale-alberghiera, avrebbe potuto determinare una sottovalutazione, per ragioni temporanee e contingenti del valore della partecipazione regionale, decise la sospensione temporanea della procedura fino al 30 giugno 2022. La Sezione al riguardo, in sede di approfondimento istruttorio formulava apposita richiesta di riferire al riguardo. La Regione confermava che intendeva procedere senza precludersi alcun mezzo di dismissione, contemperando, in ogni caso, l'interesse alla

continuazione dell'attività della società al fine di evitare ulteriori effetti depressivi sul territorio, che avrebbero potuto essere determinati dalla messa in liquidazione della società stessa. In ragione di ciò, e consapevole che le procedure non possano comportare eventuali inerzie da parte della società a procedere con la liquidazione della partecipazione, l'Ente segnalava che non era ancora possibile ipotizzare ragionevolmente il periodo in cui la dismissione avrebbe potuto avere uno sviluppo conclusivo.

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

La Società è avviata verso un percorso liquidatorio. Sull'unico cespite costituito dalla motonave "Padus" risultava un avviso pubblico di vendita per euro 75.000,00. Il compratore, inizialmente previsto, della motonave era l'Autorità di Bacino, ma era pervenuta da quest'ultima la comunicazione di rinuncia all'acquisto, con l'impegno a perseguire e a sostenere anche economicamente il progetto di realizzazione denominato "Robin", per la valorizzazione del fiume Po.

Infine, l'Ente informava che il Comune di Boretto si era reso disponibile all'acquisto diretto della motonave per poter dare seguito al progetto in collaborazione con tutti i comuni rivieraschi: dopo due anni di trattative, l'Ente concludeva, la soluzione definitiva sembrava essere stata trovata. Con la vendita della motonave sarebbe servito ancora qualche mese prima di arrivare alla messa in liquidazione ed alla definitiva chiusura della società.

Per quanto riguarda la partecipazione in **Piacenza Expo s.p.a.,** con L.R. n. 1 del 2021, è stato autorizzato l'aumento della partecipazione della Regione nella società Piacenza Expo s.p.a., mediante l'adesione all'aumento di capitale deliberato dalla società e con un versamento dell'importo fino a 600.000,00 euro. Per quanto riguarda il risultato dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, esso era pari ad una perdita di 445.709 euro. Al riguardo, l'Ente

segnalava che, come già riferito alla Corte in sede di risultati previsionali, il risultato del 2022 era stato in via definitiva influenzato da tre fattori. In primo luogo, la mancanza nel calendario fieristico della principale fiera "Geofluid". Nell'anno in cui non si tiene detta manifestazione non è presente una manifestazione capace di garantire una redditività analoga: la società da tempo sta investendo in nuove manifestazioni, che tuttavia hanno bisogno di periodi piuttosto lunghi per raggiungere livelli paragonabili. In secondo luogo, il numero ridotto di manifestazioni rispetto al periodo pre-pandemia. Si tratta degli effetti più a lungo termine della crisi pandemica. I livelli pre-pandemia non sono stati ancora raggiunti in termini di calendario fieristico. La numerosità degli eventi è fortemente influenzata a sua volta dall'esigenza di creare interesse attorno alla singola manifestazione. Da qui la scelta della calendarizzazione biennale, scelta che offre maggiori garanzie di successo. Infine, le nuove incertezze internazionali dovute al conflitto in Ucraina, e la conseguente crisi energetica, hanno avuto un duplice effetto negativo, da una parte l'aumento diretto dei costi energetici per la società, dall'altra una riduzione delle presenze straniere a causa della riduzione dei budget. Si trattava di effetti riscontrabili su tutto il settore fieristico nazionale. Alla luce delle prospettazioni svolte e dai dati acquisiti, la Sezione, riscontrata la circostanza, raccomandava di valutare con molta attenzione la costituzione di un organo collegiale di amministrazione in luogo di quello monocratico. Ciò non tanto in ragione dell'aumento di costo (in realtà piuttosto limitato), quanto più in generale per un principio di massima prudenza nella gestione. Non poteva in effetti non sottolinearsi come, da quanto riportato dalla Regione, trasparisse un andamento aziendale piuttosto "incerto" il che suggeriva di limitare al massimo le spese (che per quanto minimali) che non sembravano indispensabili. In secondo luogo, la Sezione non poteva esimersi dal sottoporre alla Regione la necessità di una attenta valutazione circa il mantenimento stesso della partecipazione alla luce del quadro generale della Società che, per quanto emergesse, non pareva particolarmente florido e fecondo di prospettive positive. La Sezione osservava che il risultato effettivo di esercizio 2022 non aveva confermato le previsioni che attestavano una perdita pari ad 187.750 euro. La Sezione osservava, altresì, che la società conseguiva perdite rilevanti anche negli anni precedenti all'emergenza sanitaria: negli esercizi dal 2015 al 2019 si registravano perdite per 2.395.433,00 euro a fronte di utili per 382.610,79 euro.

Con riferimento alla partecipazione nella società **Fiere di Parma s.p.a.** di rilievo era la circostanza che nei primi mesi dell'anno 2023 si era perfezionata l'operazione di conferimento del ramo di azienda denominato "Tutto Food" con contestuale aumento di capitale sociale del valore nominale di 5.765.870 euro e sovrapprezzo di 10.688.251 euro mediante l'emissione di n. 576.587 nuove azioni ordinarie riservate, ai sensi dell'art. 2441, c. 4, c. c., alla sottoscrizione di Fiera Milano s.p.a., da liberare mediante conferimento in natura del ramo di azienda TuttoFood. Al riguardo, si indicava che il maggiore competitor di Fiere di Parma nel segmento alimentare sul mercato nazionale era – al momento dell'operazione - "TuttoFood", manifestazione fieristica di proprietà di Fiera Milano s.p.a. Per questo gli organi amministrativi di Fiere di Parma e di Fiera Milano hanno avviato un processo che prevedeva il trasferimento, a favore di Fiere di Parma, del ramo d'azienda inerente allo svolgimento della già menzionata manifestazione fieristica TuttoFood, a fronte di un aumento di capitale sociale deliberato da Fiere di Parma e riservato in sottoscrizione a Fiera Milano. Il conferimento, avvenuto il 28 marzo 2023, ha avuto per oggetto le attività e le passività, i contratti e il personale dipendente di pertinenza del Ramo di Azienda TuttoFood. A seguito dell'operazione suddetta (aumento di capitale sociale e conferimento del ramo di azienda "TuttoFood"), la Fiera di Milano s.p.a. deteneva in Fiere di Parma il 18,50 percento del capitale sociale (valore complessivo del capitale sociale di euro 31.166.880,00). La Regione Emilia-Romagna deteneva il 4,1436 percento pari al valore nominale di 1.291.430,00 euro.

Inoltre, sempre con riferimento alla società Fiere di Parma, l'Ente informava che l'Accordo di sindacato approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 2077 del 27 dicembre 2011 era stato sostituito con un nuovo Patto Soci Pubblici approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 320 del 6 marzo 2023. Il nuovo patto è concluso fra i soci pubblici Regione Emilia-Romagna, Comune di Parma, Provincia di Parma e CCIAA di Parma.

3.4 Società BolognaFiere s.p.a.: aumento di capitale in denaro e in natura nonché emissione POC

Con riferimento alla partecipazione nella società BolognaFiere s.p.a., occorre rilevare che l'organismo societario è stato coinvolto da plurime operazioni societarie tra di loro

connesse e volte alla finalità di reperire risorse finanziarie sia dai propri soci (capitale di rischio) che rivolgendosi al capitale di debito. Più precisamente, nel corso dell'anno 2022 la Regione ha emanato la L. R. 29 settembre 2022, n. 13 rubricata "Autorizzazione all'incremento della partecipazione regionale alla società Bolognafiere s.p.a.". Con tale atto normativo è stato disposto all'art. 1 "Autorizzazione all'incremento della partecipazione regionale alla società BolognaFiere s.p.a." che "1. La Regione è autorizzata nel rispetto dell'art. 4 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), a incrementare la propria partecipazione alla società BolognaFiere S.p.A. nella misura massima di euro 2.500.000,00. 2. L'incremento della partecipazione di cui al c. 1 può avvenire nella forma della partecipazione ad un aumento di capitale a condizione che esso: a) avvenga a condizioni di mercato; b) sia finalizzato a promuovere lo sviluppo della società nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 175/2016. […]".

Con riferimento all'insieme delle operazioni societarie poste in essere dall'organismo societario, il proprio organo deliberante in seduta straordinaria in data 19 maggio 2022 ha disposto quanto segue:

- aumento di capitale sociale in denaro a pagamento ed in via scindibile da offrire in opzione agli aventi diritto ai sensi dell'art. 2441, c. 1 del Codice civile, per un importo complessivo massimo di nominali 20 milioni di euro, da liberarsi in una o più volte, mediante emissione di massime n. 20.000.000 di azioni ordinarie della Società aventi le medesime caratteristiche di quelle in circolazione;

- attribuzione al Consiglio di Amministrazione, per un tempo massimo di 36 mesi a partire dal termine finale di esecuzione dell'aumento di capitale in denaro, di una delega ai sensi dell'art. 2334 del c. c., ad aumentare il capitale sociale, in una o più volte, a pagamento ed in via scindibile, con esclusione del diritto di opzione ai sensi dell'art. 2441, c. 4, primo periodo, del c. c., per un importo complessivo massimo di nominali 60 mln di euro, mediante emissione di massime n. 41.666.666 azioni ordinarie della Società (sovrapprezzo minimo pari a euro 0,44 per azione), a fronte di conferimenti di beni immobili in natura,

(tutti di proprietà del Comune di Bologna, ad eccezione del Palazzo degli Affari e Sala Borsa e Contrattazioni, di proprietà di CCIAA Bologna);

- attribuzione al Consiglio di Amministrazione di una delega ai sensi dell'art. 2420–ter del Codice civile, ad emettere, con esclusione del diritto di opzione ai sensi dell'art. 2441, c. 5 del c.c., un prestito obbligazionario convertibile in azioni ordinarie della società per un importo massimo di 25 mln di euro.

Nelle tavole che seguono viene rappresentato l'impatto avvenuto a livello di capitale sociale a seguito dell'attuazione delle prime due operazioni societarie come poc'anzi indicate ovverosia l'aumento di capitale in denaro e quello in natura.

Azionista BolognaFiere s.p.a.	Aumento di capitale in denaro		Azioni sottoscritte	Aumento di capitale in denaro	
	Azioni	Quota in %		Azioni	Quota in %
Comune di Bologna	15.704.021,00	14,71	6.000.000,00	21.704.021,00	17,28
CCIAA Bologna	15.678.301,00	14,68	3.500.000,00	19.178.301,00	15,27
Regione Emilia-Romagna	12.344.537,00	11,56	2.500.000,00	14.844.537,00	11,82
Città Metropolitana di Bologna	12.051.931,00	11,29	2.260.393,00	14.312.324,00	11,40
GL Events Italia s.p.a.	8.174.741,00	7,66	0,00	8.174.741,00	6,51
Confindustria Emilia Area Centro	7.018.894,00	6,57	328.650,00	7.347.544,00	5,85
Promorest s.r.l.	6.186.694,00	5,79	1.160.342,00	7.347.036,00	5,85
Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna	5.258.158,00	4,92	0,00	5.258.158,00	4,19
Confartigianato Imprese Emilia-Romagna	4.460.948,00	4,18	0,00	4.460.948,00	3,55
BPER Banca s.p.a.	2.345.188,00	2,20	1.500.000,00	3.845.188,00	3,06
Confcommercio Imprese per l'Italia - ASCOM Città Metropolitana di Bologna	3.509.447,00	3,29	300.000,00	3.809.447,00	3,03
ANCE Emilia Area Centro	3.509.447,00	3,29	200.000,00	3.709.447,00	2,95
Confcooperative - Unione Regionael dell'Emilia-Romagna	3.178.885,00	2,98	198.738,00	3.377.623,00	2,69
L'Operosa s.c.r.l.	2.373.776,00	2,22	604.323,00	2.978.099,00	2,37
Carimonte Holding s.p.a.	2.038.074,00	1,91	0,00	2.038.074,00	1,62
Assimpresa s.p.a.	1.376.087,00	1,29	0,00	1.376.087,00	1,10
Emilbanca Credito Cooperativo soc. coop	1.000.000,00	0,94	187.554,00	1.187.554,00	0,95
Confesercenti Regionale Emilia-Romagna	426.583,00	0,40	80.000,00	506.583,00	0,40
BolognaFiere s.p.a. (azioni proprie)	144.288,00	0,14	0,00	144.288,00	0,11
TOTALE	**106.780.000,00**	**100,00**	**18.820.000,00**	**125.600.000,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

Azionista BolognaFiere s.p.a.	Situazione post aumento di capitale in denaro		Valore degli asset conferiti	Azioni sottoscritte	Situazione post aumento di capitale in natura	
	Azioni	Quota in %			Azioni	Quota in %
Comune di Bologna	21.704.021,00	17,28	28.377.000,00	19.700.189,00	41.404.210,00	26,34
CCIAA Bologna	19.178.301,00	15,27	17.141.000,00	11.899.811,00	31.078.112,00	19,77
Regione Emilia-Romagna	14.844.537,00	11,82			14.844.537,00	9,44
Città Metropolitana di Bologna	14.312.324,00	11,40			14.312.324,00	9,10
GL Events Italia s.p.a.	8.174.741,00	6,51			8.174.741,00	5,20
Confindustria Emilia Area Centro	7.347.544,00	5,85			7.347.544,00	4,67
Promorest s.r.l.	7.347.036,00	5,85			7.347.036,00	4,67
Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna	5.258.158,00	4,19			5.258.158,00	3,34
Confartigianato Imprese Emilia-Romagna	4.460.948,00	3,55			4.460.948,00	2,84
BPER Banca s.p.a.	3.845.188,00	3,06			3.845.188,00	2,45
Confcommercio Imprese per l'Italia - ASCOM Città Metropolitana di Bologna	3.809.447,00	3,03			3.809.447,00	2,42
ANCE Emilia Area Centro	3.709.447,00	2,95			3.709.447,00	2,36
Confcooperative - Unione Regionael dell'Emilia-Romagna	3.377.623,00	2,69			3.377.623,00	2,15
L'Operosa s.c.r.l.	2.978.099,00	2,37			2.978.099,00	1,89
Carimonte Holding s.p.a.	2.038.074,00	1,62			2.038.074,00	1,30
Assimpresa s.p.a.	1.376.087,00	1,10			1.376.087,00	0,88
Emilbanca Credito Cooperativo soc. coop	1.187.554,00	0,95			1.187.554,00	0,76
Confesercenti Regionale Emilia-Romagna	506.583,00	0,40			506.583,00	0,32
BolognaFiere s.p.a. (azioni proprie)	144.288,00	0,11			144.288,00	0,09
TOTALE	125.600.000,00	100,00	45.518.000,00	31.600.000,00	157.200.000,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

L'Ente informava che rispetto a quanto deliberato dall'Assemblea dei Soci del 19 maggio 2022, il Consiglio di amministrazione risultava ancora delegato per il conferimento dell'asset Parco Nord da parte del Comune, rispetto al quale quest'ultimo si era già favorevolmente espresso.

Per quanto concerne l'Emissione del prestito obbligazionario convertibile-POC, l'Ente riferiva che, a seguito della favorevole deliberazione da parte dell'Assemblea dei Soci e della delega ricevuta, il Consiglio di Amministrazione aveva dato esecuzione a quanto necessario per giungere all'emissione del POC nei tempi previsti, portando avanti assieme alla Società le trattative con il sottoscrittore (Informa Group Limited, società con sede a Londra, UK) e giungendo alla definizione di tutta la relativa documentazione (principalmente Regolamento del POC e Contratto di sottoscrizione), all'interno della quale erano stati definiti tutti i dettagli dell'operazione, in linea con quanto previsto dell'Assemblea dei Soci stessa. Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 10 novembre 2022, ha positivamente deliberato sulla documentazione e sull'emissione del POC, che è effettivamente avvenuta in data 14 dicembre 2022 con contestuale versamento da parte del sottoscrittore dell'importo di 25 mln di euro sull'escrow account dedicato, come previsto dagli accordi.

Azionista BolognaFiere s.p.a.	Situazione post aumento di capitale in natura		Valore del POC convertito	Azioni sottoscritte	Situazione post conversione POC	
	Azioni	Quota in %			Azioni	Quota in %
Comune di Bologna	41.404.210,00	17,28	28.377.000,00	19.700.189,00	41.404.210,00	22,72
CCIAA Bologna	31.078.112,00	15,27	17.141.000,00	11.899.811,00	31.078.112,00	17,06
Regione Emilia-Romagna	14.844.537,00	11,82			14.844.537,00	8,15
Città Metropolitana di Bologna	14.312.324,00	11,40			14.312.324,00	7,86
GL Events Italia s.p.a.	8.174.741,00	6,51			8.174.741,00	4,49
Confindustria Emilia Area Centro	7.347.544,00	5,85			7.347.544,00	4,03
Promorest s.r.l.	7.347.036,00	5,85			7.347.036,00	4,03
Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna	5.258.158,00	4,19			5.258.158,00	2,89
Confartigianato Imprese Emilia-Romagna	4.460.948,00	3,55			4.460.948,00	2,45
BPER Banca s.p.a.	3.845.188,00	3,06			3.845.188,00	2,11
Confcommercio Imprese per l'Italia - ASCOM Città Metropolitana di Bologna	3.809.447,00	3,03			3.809.447,00	2,09
ANCE Emilia Area Centro	3.709.447,00	2,95			3.709.447,00	2,04
Confcooperative - Unione Regionael dell'Emilia-Romagna	3.377.623,00	2,69			3.377.623,00	1,85
L'Operosa s.c.r.l.	2.978.099,00	2,37			2.978.099,00	1,63
Carimonte Holding s.p.a.	2.038.074,00	1,62			2.038.074,00	1,12
Assimpresa s.p.a.	1.376.087,00	1,10			1.376.087,00	0,76
Emilbanca Credito Cooperativo soc. coop	1.187.554,00	0,95			1.187.554,00	0,65
Confesercenti Regionale Emilia-Romagna	506.583,00	0,40			506.583,00	0,28
Informa Group Limited		0,00	25.000.000,00	25.000.000,00	25.000.000,00	13,72
BolognaFiere s.p.a. (azioni proprie)	144.288,00	0,11			144.288,00	0,08
TOTALE	157.200.000,00	100,00	25.000.000,00	25.000.000,00	182.200.000,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

Infine, sempre con riferimento alla società BolognaFiere la Sezione ha svolto l'analisi con riferimento ai risultati di esercizio. La società BolognaFiere conseguiva nell'esercizio 2022 una perdita pari ad 14.179.560,00 euro e a livello di gruppo un risultato negativo per 5.342.657 euro (*rectius*, dal documento contabile: perdita del Gruppo per 5.342.657,00 euro e perdita di competenza degli azionisti della Capogruppo 5.621.605 euro). Inoltre, dal documento contabile si evinceva che a livello di bilancio separato (BolognaFiere) l'organismo societario aveva portato a nuovo, rispetto agli anni scorsi, perdite per 35.202.048,00 euro (quindi erano iscritte quale posta negativa nella voce Patrimonio netto). Gli amministratori proponevo di portare a nuovo anche la perdita esercizio 2022. Pure il Collegio sindacale concordava con la suddetta proposta. Così disponendo l'esercizio 2023 sarebbe stato caratterizzato da perdite portate a nuovo per 14.179.560,00 euro + 35.202.048,00 euro per complessivi 49.381.608 euro.

Conclusivamente, il Collegio a seguito anche del regolare svolgimento del contraddittorio con l'ente Regione, pur prendendo atto delle decisioni di politica industriale che sono poste alla base della legislazione regionale, richiamava la recentissima giurisprudenza costituzionale (Corte cost. sent. n. 110/2023) circa la latitudine applicativa dell'art. 14, c. 5, del TUSP che, sulla scorta del convergente, consolidato orientamento espresso dalla Corte dei conti, così come richiamato nella citata sentenza (tra le decisioni più significative citate dalla stessa Corte costituzionale, si segnalava proprio la pronuncia di

questa Sezione, del. n. 67/2022), ribadiva il principio del divieto di soccorso finanziario respingendo, allo stesso tempo, la logica del salvataggio "a tutti i costi" di quegli organismi a partecipazione pubblica che sono in condizioni di precarietà economico – finanziaria, di dissesto o di perdita strutturale.

3.5 Le attività di vigilanza delle società in house

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

Al riguardo, precipua osservazione era stata posta dal Magistrato istruttore: a seguito riscontro effettuato dalla Regione al quesito concernente la richiesta di trasmettere la documentazione inerente ai "report annuali relativi all'anno 2022 sull'attività di vigilanza che la Regione esercita sulle società ed enti partecipati", il Magistrato istruttore aveva ritenuto di sottoporre all'Ente una richiesta integrativa di informazioni. In particolare, premesso che la Regione aveva trasmesso quattro files concernente i risultati dell'attività di controllo sulle società in house ArtEr s.c.p.a., APT s.r.l., FER s.r.l. e Lepida s.c.p.a. in relazione all'esercizio 2021, segnalando come "Attualmente, sono in corso le verifiche relative all'esercizio finanziario 2022 per il quale si prevede la conclusione e la produzione dei relativi report nel mese di luglio c.a. […]. Al riguardo si precisa che un esame approfondito sui profili contabili e finanziari è possibile soltanto al termine della approvazione dei bilanci delle quattro società in house, prevista per la fine del mese di giugno". Considerato che nello stesso contesto argomentativo rappresentato dalla Regione è stato anche precisato che "L'attività di vigilanza viene esercitata attraverso la verifica delle principali decisioni strategiche proposte dalle società in house (controlli *ex-ante*), attraverso monitoraggi sviluppati in corso d'anno a scadenze predefinite (controlli *in itinere*) e mediante verifiche effettuate a chiusura dell'esercizio di riferimento (controlli ex-post)", il Magistrato istruttore aveva posto all'Ente la richiesta di comunicare - con ogni urgenza - gli elementi informativi (unitamente alla indispensabile documentazione) che concernono l'effettivo esercizio dell'attività di vigilanza

sulle società in house; controllo che, peraltro, la Regione affermava già avvenisse sia nella fase ex ante che in quella in itinere.

La Regione precisava che "*i Report di controllo, annualmente trasmessi alla Sezione, hanno sempre fatto riferimento all'anno precedente rispetto a quello del Rendiconto oggetto di parificazione. […] I quattro Report di controllo, prodotti nel 2022 e riferiti all'esercizio 2021, […] sono pertanto documenti presentati per la prima volta alla Vostra attenzione e costituiscono l'aggiornamento annuale di un processo consolidato già da diversi anni*".

Per quanto concerne il raccordo con la programmazione strategica, l'Ente informava che un'apposita sezione del DEFR, principale documento di Programmazione economica e finanziaria dell'Ente, già dall'anno 2016 prevede, per gli enti e le società controllate e partecipate dalla Regione, la definizione di indirizzi strategici strettamente collegati agli obiettivi politico-strategici che la Giunta, con lo stesso DEFR, assume come propri, in coerenza con il programma di governo del Presidente.

3.6 Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati

La Sezione, al pari di quanto intrapreso in punto di controllo nel 2022, ha operato uno specifico approfondimento circa la natura dei flussi finanziari intercorrenti fra la Regione e le società partecipate. Com'è noto, detti flussi finanziari potrebbero essere generati da contratti aventi causa di scambio e quindi natura di correspettività ovvero avere il loro fondamento in erogazioni prive dell'anzidetto carattere di reciprocità.

Ciò premesso, la Sezione ha ritenuto di "isolare", nell'ambito della più generale analisi dei flussi finanziari, unicamente quelli appartenenti alla seconda categoria, sopra illustrata.

Ciò esposto, il Magistrato istruttore ai fini dell'acquisizione di informazioni istruttorie in occasione dell'emissione del giudizio di parificazione, poneva alla Regione il seguente quesito specifico al quale riferire, "*Flussi finanziari anno 2022 con le società partecipate (in termini di competenza e cassa) da e verso la Regione, derivanti da obbligazioni prive della natura di corrispettività (quali a titolo meramente esemplificativo: contributi) indicando beneficiario, importi, natura e motivazione (esplicitare eventuale norma giuridica statale o regionale che dispone il trasferimento legittimandolo), ponendo particolare attenzione a quelli nascenti o incrementati per*

sopperire alle conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria (da virus Covid-19). Si precisa che rientrano nella suddetta classificazione anche aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e garanzie. In riferimento a quest'ultima elencazione si precisa che, se riscontrata in concreto la fattispecie, la relazione deve essere integrata dalla dovuta esplicitazione se essa (la fattispecie concreta) rientri nel divieto di cui all'art. 14, c. 5, del TUSP: in caso affermativo, enunciare le ragioni per le quali la Regione ha intrapreso l'operazione indicando la disciplina legittimante. Al riguardo, si chiede, altresì, di inviare documentazione a supporto di quanto riferito e di compilare le tavole all'uopo predisposte […] *potendole anche integrare con ulteriori informazioni se ritenute necessarie per meglio delineare la questione*".

La Regione riferiva al riguardo, relazionando e procedendo alla compilazione di un'apposita tavola, all'uopo predisposta dalla Sezione. In particolare, in riferimento a ciascuna società partecipata direttamente dall'Ente e al triennio 2020-2022, la Regione, in circostanza di un flusso finanziario verso l'organismo societario, valorizzava le celle di interesse della suddetta tavola inserendo dati contabili numerari riferiti allo stanziato in bilancio, all'impegnato e al pagato.

Per ciascun soggetto partecipato destinatario di un flusso finanziario da parte della Regione, la Sezione nella Relazione che accompagna il giudizio di parificazione ha proceduto a rappresentare gli importi riferiti dall'Ente mediante l'ausilio, in alcuni casi, di una specifica tavola, onde consentire una maggiore chiarezza espositiva delle informazioni che si è voluto mostrare. Per un approfondimento dell'analisi svolta si rimanda alla deliberazione della Sezione n. 93/2023/PARI.

3.7 Trasferimenti finanziari tra Regione e organismi partecipati

Ulteriore approfondimento è stato esperito con riferimento ai trasferimenti finanziari che dalla Regione migrano verso il "sistema delle partecipazione", riferiti a determinate tipologie di spesa ovverosia "acquisto di beni e servizi", "contributi agli investimenti", "imposte e tasse a carico dell'Ente", "investimenti fissi lori e acquisto terreni", "acquisto abbonamenti per i dipendenti", "trasferimenti correnti", e "altro": per ciascuna tipologia di spesa è stato riportato l'ammontare del flusso relativo agli anni dal 2020 al 2022, nonché la

variazione percentuale. Alla Regione è stato richiesto di riferire, oltre che sull'ammontare del trasferimento, in merito alle motivazioni che giustificano la migrazione.

Si precisa che Regione ha risposto focalizzando l'attenzione solo sugli scostamenti che in termini assoluti vengono da essa indicati di particolare rilievo. Tuttavia, la Sezione ha osservato come scostamenti percentualmente minimi possono ridondare in termini quantitativi rilevanti e, viceversa, quantità rilevanti possono essere espresse in percentuali limitate, così come affermato dalla stessa Regione. Al pari di quanto poc'anzi indicato, per un approfondimento dell'analisi svolta si rimanda alla deliberazione della Sezione n. 93/2023/PARI.

3.8 Spese per incarichi professionali

La Sezione ha affrontato, inoltre, l'analisi dei vincoli imposti alle società controllate, comprese quelle in house, nonché quelli eventualmente previsti dalla Regione per gli altri enti, in ordine all'affidamento di incarichi esterni, con indicazione della normativa applicata e dei controlli esperiti sul rispetto delle direttive e disposizioni impartite.

Per quanto concerne i vincoli imposti e le verifiche effettuate in ordine alle procedure di conferimento di incarichi esterni relativamente alle società in house, la Regione già da alcuni anni provvede attraverso l'attività di monitoraggio e vigilanza nell'ambito della cornice delineata dal Modello di controllo analogo approvato con Determinazione dirigenziale n. 1658 del 30 gennaio 2023, che ha aggiornato l'allegato B) del Modello di controllo approvato con Delibera di Giunta regionale n. 99 del 31 gennaio 2022.

Il controllo è orientato, tra l'altro, a verificare se le società in house hanno adeguato il proprio ordinamento giuridico interno ai principi generali di trasparenza, imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, pubblicità, economicità, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa, nonché agli indirizzi regionali recependone, con regolamento o atto generale equivalente, i principi generali o i presupposti. L'Ente evidenziava che alcuni organismi partecipati utilizzano l'elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio, nonché degli incarichi di consulenza legale approvato dalla Regione. Circostanza, quest'ultima, già rilevata dalla Sezione nel giudizio di

parificazione emesso nel 2022 relativo al rendiconto regionale 2021. L'analisi si concludeva con la rappresentazione mediante l'ausilio di apposite tavole all'uopo predisposte, dei dati contabili trasmessi dall'Ente in tema di affidamento di incarichi professionali in relazione agli anni dal 2019 al 2022.

3.9 Rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2022

Passando all'esame dei rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2022, preme rilevare che in punto di esiti della verifica sulla conciliazione delle poste creditorie/debitorie, *ex* art. 11 c. 6 lett. j) del D. Lgs. n. 118/20211 riferiti all'esercizio finanziario 2022, il Magistrato istruttore ha richiesto alla Regione di riferire al riguardo indicando "lo stato dell'arte" delle operazioni di conciliazione e fornendo notizie in merito alle attività intraprese per ridurre i problemi sorti al riguardo negli anni passati. Inoltre, in punto di conciliazione dei rapporti creditori/debitori e in considerazione della deliberazione della Sezione n. 25/2023/VSGO, è stato chiesto di fornire contezza delle eventuali azioni/attività adottate onde consentire, prima dell'approvazione in Giunta regionale della proposta di legge di rendiconto, la conclusione dell'intero processo di conciliazione di tutte le poste con gli organismi partecipati".

Al riguardo, nella più volte citata deliberazione della scrivente Sezione n. 25/2023, il Collegio prendeva atto di quanto riferito dalla Regione ed invitava l'Ente a monitorare costantemente la situazione e ad adottare tempestivamente ogni azione/attività, in considerazione anche del nuovo applicativo, che si rendesse necessaria per riuscire, prima dell'approvazione in Giunta regionale della proposta di legge inerente al rendiconto regionale, a concludere l'intero processo di conciliazione dei rapporti debitori e creditori. La Sezione raccomandava che la Regione fornisse specifica contezza, con apposita relazione, dell'esito delle operazioni in corso, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale esercizio 2022.

Nell'anno 2023 le verifiche hanno coinvolto n. 46 soggetti. In data 22 giugno 2023, il Presidente del Collegio dei revisori ha comunicato alla Sezione che tutti gli organismi partecipati sono in possesso della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti al 31 dicembre 2022 nei confronti della Regione. Trattasi di n. 46 soggetti per i quali il Collegio ha verificato

le partite debitorie/creditorie e le eventuali riconciliazioni durante diversi incontri, in base alle date in cui i vari Enti hanno risposto alle richieste della Regione. Il Presidente del Collegio trasmette il prospetto delle varie posizioni, con l'evidenza di tutti i debiti/crediti risultanti al 31 dicembre2022 ed una sintesi delle motivazioni delle differenze tra quanto risultante alla Regione e quanto dichiarato dai vari organismi partecipati.

La Sezione prendeva atto di quanto riferito ed esprimeva una valutazione positiva per il risultato ottenuto in punto di conciliazione dei rapporti creditori / debitori, dando atto dei notevoli progressi che sono stati raggiunti e che costituiscono il miglior viatico per le operazioni di conciliazione che saranno espletate nel futuro.

3.10 I risultati d'esercizio 2022

I risultati d'esercizio 2022, delle n. 20 società partecipate dalla Regione, in relazione ai 13 bilanci all'epoca disponibili, possono essere sintetizzati come segue:

- 10 società conseguono un risultato economico positivo (per un totale di 50.880.241,82 euro, di cui 11.588.910,00 euro sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, 3.245.228,00 euro della società SAPIR, 29.443.457,82 euro della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, 4.441.163,00 euro di Fiere di Parma e 1.512.748,00 euro di IEG);

- società in perdita per complessivi euro 14.638.701,00 (risultato negativo conseguito da Piacenza expo s.p.a. per 445.709,00 euro, Infrastrutture Fluviali s.r.l. per 13.432,00 euro e da BolognaFiere s.p.a. per 14.179.560,00 euro).

Non risultavano disponibili, ante contraddittorio del 6 luglio 2023, i bilanci di TPER s.p.a., I.R.S.T. s.r.l., CAL s.c.r.l., Finanziaria Bologna Metropolitana in liquidazione, Terme di Castrocaro, Centro Agro-alimentare di Bologna e Società Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo. Successivamente, la Regione trasmetteva i bilanci approvati dall'Assemblea dei soci delle società CAL s.c.r.l., TPER s.p.a. e I.R.S.T. s.r.l.

Per quanto concerne l'approvazione del documento contabile la Regione riferiva che essa è stata resa dall'Assemblea dei soci salvo per le società: CAL Centro Agro-Alimentare e

Logistica, Centro Agro-Alimentare di Bologna, Finanziaria Bologna Metropolitana, IRST, Società di Salsomaggiore in liquidazione, Terme di Castrocaro e TPER.

Ai fini del contraddittorio svolto in data 6 luglio 2023 l'Ente comunicava, che per quanto concerne il Centro Agro Alimentare di Bologna s.p.a. l'assemblea dei soci si sarebbe tenuta il 13 luglio 2023 e con riferimento all'organismo societario CAL, l'assemblea dei soci in data 26 giugno 2023 aveva approvato il bilancio 2022.

In ordine alle Agenzie regionali e agli altri enti pubblici partecipati, venivano confermati i risultati positivi degli anni precedenti (con i dati mancanti relativi ai bilanci Aipo), rappresentati in termini di avanzo di amministrazione e per Arpae in utile d'esercizio.

In ordine ai risultati di esercizio delle Fondazioni, si evidenziava che, nell'esercizio 2022, erano tutti postivi, salvo quelli di:

- Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati (perdita di 15.480,41 euro);
- Fondazione centro ricerche marine (perdita pari ad 17.994,00 euro);
- Fondazione istituto sui trasporti e la logistica (perdita di 4.673,73 euro).

Inoltre, non risultano disponibili i bilanci della Fondazione Collegio Europeo di Parma, Italy China Council Fondation e della Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale.

Ai fini del contraddittorio svolto in data 6 luglio 2023 l'Ente comunicava, con nota acquisita agli atti con prot. n. 2891/2023, che "*ICCF ha approvato il proprio bilancio in data 28 giugno 2023*. […] *Il Collegio europeo segue l'anno accademico e approva il bilancio di esercizio a fine ottobre. Il bilancio di ERT è stato approvato il 22 giugno 2023*. […]".

3.11 Note conclusive della Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto regionale.

Si forniscono alcune note conclusive rappresentate nella Relazione che accompagna il giudizio di parificazione con riferimento al capitolo in parola.

Il contraddittorio intercorso con la Regione in data 6 luglio 2023 si è concentrato sulle situazioni relative alle vicende di Piacenza Expo s.p.a. e Bolognafiere s.p.a.

In via preliminare, la Regione ha espresso una particolare fiducia nella ripresa del settore e nel recupero di redditività delle Società in argomento in funzione dell'attuazione dei rispettivi piani industriali.

A fronte delle perplessità sollevate, per Piacenza Expo, la Sezione ha rilevato che i risultati di gestione risentono di due fattori, uno positivo legato alla manifestazione Geofluid che rappresenta l'evento "di punta" del calendario fieristico e che, però, si tiene con cadenza biennale ed uno negativo dal dato degli ammortamenti temporaneamente "non contabilizzati" in base ad espressa previsione di legge.

Peraltro, pur a fronte di ingenti investimenti pubblici, si registra per il 2022 una perdita di esercizio consistente (445.709,00 euro).

Piacenza Expo, quindi, non pare una realtà, allo stato, florida (anche tenendo conto nelle dinamiche concernenti l'evento "Geofluid" che, sostanzialmente, anche negli anni in cui si svolge, "riduce ma non annulla" le perdite). La Regione nel corso del contraddittorio ha sostenuto che gran parte del risultato negativo è imputabile alle contingenze (pandemia e crisi energetica). Nonostante ciò, la Sezione osserva che i risultati di esercizio registrati nel periodo dal 2015 al 2019 (periodo pre-pandemico) non sono stati postivi. Si sono registrate perdite per euro 2.395.433,00 a fronte di ricavi per 382.610,79 euro.

La Regione in contraddittorio si è poi soffermata su Bologna Fiere spa descrivendo l'operazione di rafforzamento patrimoniale e finanziario. Si tratta di un intervento articolato, basato in parte sull'aumento del capitale societario in denaro ed in parte in natura. Vi è inoltre una emissione di un prestito obbligazionario convertibile.

Tale complessa operazione è stata oggetto anche di uno specifico intervento legislativo regionale che ha autorizzato l'incremento della partecipazione della Regione nella misura massima di 2.500.000,00 di euro (L. R. 29 settembre 2022, n. 13).

Anche in questo caso, la Sezione si è concentrata nell'analisi dell'andamento reddituale di Bologna Fiere spa che, per l'esercizio 2022, consegue una perdita pari ad euro 14.179.560,00.

Anche a livello di gruppo si è registrato un risultato negativo per euro 5.342.657,00.

Quindi, tenendo conto delle perdite precedenti per 35.202.048,00 euro ("portate a nuovo") e le perdite attuali, l'esercizio 2023 si apre con una perdita per complessivi 49.381.608,00 euro.

Anche in questo caso, la Sezione ribadisce le proprie motivate prospettazioni circa la necessaria prudenza che non sono obiettivamente scalfite dalle già menzionate osservazioni regionali, nemmeno, come rilevato con specifica osservazione resa in contraddittorio, guardando al sistema di "gruppo imprenditoriale", anch'esso in "perdita".

La Sezione, a corredo delle ampie e già esaustive osservazioni svolte, pur nell'assoluto rispetto delle scelte della Regione, osserva ancora che altre realtà imprenditoriali compartecipate dalla Regione medesima, sempre dello stesso settore fieristico, pur in presenza delle stesse condizioni di scenario (pandemia e crisi energetica), hanno, viceversa, fatto registrare oggi risultati economici estremamente positivi e con ottime prospettive di redditività.

Ed è alla luce del complesso delle articolate motivazioni così come debitamente allegate al presente capitolo della relazione, che, in estrema sintesi, la Sezione confermando le proprie valutazioni, nell'ottica della salvaguardia nell'uso delle risorse collettive, raccomanda la massima attenzione nell'attuazione e nello sviluppo delle azioni pubbliche di settore.

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