



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

IL PRESIDENTE

Bologna, 31 dicembre 2025

- Al Presidente dell'Assemblea
legislativa dell'Emilia-Romagna
- Al Presidente della Giunta regionale
- Al Presidente del Consiglio delle
autonomie locali della Regione
Emilia-Romagna
- Al Presidente regionale dell'ANCI
- Al Presidente regionale dell'UPI
- Ai Presidenti dei Consigli comunali
- Ai Sindaci dei Comuni dell'Emilia-
Romagna
- Al Sindaco della Città
Metropolitana di Bologna
- Ai Presidenti delle Province
dell'Emilia-Romagna
- Ai Presidenti dei Consigli
provinciali



CORTE DEI CONTI

Piazza dell'VIII Agosto n. 26 – 40126 Bologna Italia | Tel. 051 2867811
e-mail: supporto.sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it; sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it
| pec: emiliaromagna.controllo@corteconticert.it

All. n. 1

Oggetto: Trasmissione delibera n. 178/2025/REF: Referto annuale concernente i controlli sulle Società Partecipate in Regione Emilia-Romagna - Anno 2024

Trasmetto l'acclusa deliberazione, nel quadro dell'approfondimento e dello studio in materia di partecipazioni pubbliche, adottata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna in data 18 dicembre 2025.

Si vogliano gradire i miei più cordiali saluti.



Piazza dell'VIII Agosto n. 26 - 40126 Bologna Italia | Tel. 051 2867811
e-mail: supporto.sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it; sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it
| pec: emiliaromagna.controllo@corteconticert.it



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

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

ANNO 2024

Deliberazione n. 178/2025/REF

Adunanza del 18 dicembre 2025



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 2024

Deliberazione n. 178/2025/REF

Adunanza del 18 dicembre 2025



Magistrato relatore:

Dott. Antonino CARLO

Ha collaborato alla redazione:

Dott. Pietro Brugnoli

Attività di supporto grafico:

Dott. Pietro Brugnoli

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	13
1.3 Il divieto di soccorso finanziario	15
1.4 Verifiche in ordine all'attuazione della previsione di cui all'art. 11, c. 2, 3 e 4 del D.Lgs. n. 175/2016.....	18
PARTE SECONDA – ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2024	22
2.1 Deliberazione n. 4/2024/VSGO – Comune di Ravenna	22
2.1.1 Società AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., Sapir Porto Intermodale Ravenna S.p.A., Start Romagna S.p.A., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l.	23
2.1.2 Società Ravenna Holding S.p.A.....	23
2.1.3 Società Azimut S.p.A.....	24
2.1.4 Società controllate da Ravenna Holding S.p.A. (Ravenna Holding S.p.A.; ASER S.r.l.; Ravenna Entrate S.p.A.; Ravenna Farmacie S.r.l.).	24
2.2 Deliberazione n. 6/2024/VSGO – Comune di Rimini.....	24
2.2.1 Costi di funzionamento.....	25
2.2.2 Società A.M.R. S.r.l. consortile, Rimini Congressi S.r.l., Start Romagna S.p.A.	25
2.2.3 Parere dell’organo di revisione.....	26
2.2.4 Società Rimini Congressi S.r.l.	26
2.3 Deliberazione n. 118/2024/VSGO-Alma Mater Studiorum Università degli Studi di Bologna.....	32
2.3.1 Società Almacube S.r.l.....	33
2.4 Deliberazione n. 131/2024/VSGO – Comune di Cattolica.....	34
2.4.1 Società AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l. e Start Romagna S.p.A.....	35

2.4.2	Costi di funzionamento.....	35
2.4.3	Società Start Romagna S.p.A.	36
2.5	Delibere nn. 104-105-106-132-133/2024/VSGO	36
2.5.1	Delibera n. 104/2025/VSGO - Comune di Piacenza - Società Farmacie comunali Piacentine S.r.l.	36
2.5.2	Delibera n. 105/2025/VSGO - Comune di Imola - Società Formula Imola S.p.A.	38
2.5.3	Delibera n. 106/2025/VSGO - Comuni di Forlì, Forlimpopoli, Bertinoro, Meldola, Predappio, Castrocaro Terme e Terra Del Sole, Santa Sofia, Civitella di Romagna, Modigliana, Galeata, Rocca San Casciano, Dovadola, Premilcuore, Portico e San Benedetto, Tredozio - Società Livia Tellus S.p.A.	42
2.5.4	Delibera n. 132/2024/VSGO - Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Rimini e numerosi comuni della Romagna che partecipano alla Società Romagna Acque S.p.A. in via diretta e indiretta (in particolare per il tramite di GEAT S.r.l, Unica Reti S.p.A., TE.AM Società Territorio Ambiente S.r.l., SIS S.p.A., AMIR S.p.A., Ravenna Holding S.p.A., Rimini Holding S.p.A., LIVIA TELLUS S.p.A.)	44
2.5.5	Delibera n. 133/2024/VSGO - Comuni di Riccione, Misano Adriatico, Morciano di Romagna, Cattolica - Società Geat S.p.A.	45
PARTE TERZA - LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.....		48
3.1	La nozione di società a partecipazione pubblica - nozione di controllo pubblico	48
3.2	Il sistema delle società e degli altri enti direttamente partecipati dalla Regione	50
3.3	Gli interventi di razionalizzazione	50
3.4	Società BolognaFiere s.p.a.: aumento di capitale in denaro e in natura nonché emissione POC 60	
3.5	Le attività di vigilanza delle società in house	67
3.6	Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati	72
3.7	Trasferimenti finanziari tra Regione e organismi partecipati	74
3.8	Spese per incarichi professionali	74
3.9	Rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2023	77
3.10	I risultati d'esercizio 2023	79
3.11	Note conclusive della Relazione allegata al giudizio di parificazione del Rendiconto regionale.....	80

DELIBERAZIONE



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 18 dicembre 2025

**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. 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 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

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 2024 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 18 dicembre 2025.

Il Relatore

Il Presidente



Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 30 dicembre 2025

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)

RELAZIONE

PREMESSA

Il presente referto concerne l'attività condotta dalla Sezione regionale di controllo con riferimento alle tematiche afferenti le società a partecipazione pubblica, tematiche riconducibili ai piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati dalle amministrazioni pubbliche, *ex art. 20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (T.U.S.P.)*.

In tale ottica, il referto, come di consueto, pone in evidenza le problematiche di maggior rilievo emerse nel corso delle attività di controllo e sulle quali la Sezione ha indicato la propria linea interpretativa nel contesto delle singole decisioni assunte.

Il documento, seguendo una metodica di esposizione ampiamente consolidata, si suddivide in tre parti.

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

Nella seconda parte vengono illustrate le singole deliberazioni emesse dalla Sezione nel corso dell'anno 2024 indicando, per ciascuna pronuncia, le principali criticità rilevate dal Collegio.

Alla struttura del documento così rappresentata, si aggiunge, poi, una terza parte, nella quale si trovano compendiate le risultanze del controllo esercitato dalla Sezione sulle partecipazioni regionali reso in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2023, così come rappresentate nel capitolo della Relazione che accompagna lo stesso giudizio e di cui si riportano ampi stralci.

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 continua ad essere 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).

In tema di “controllo pubblico” non vi è dubbio che la giurisprudenza contabile ed amministrativa stia convergendo verso la prospettiva “sostanzialistica” (Consiglio di Stato sent. n. 3880 del 2023; Id. sent. n. 5289 del 2025; nella stessa prospettiva interpretativa, v. anche T.A.R. Lazio, sent. n. 6983/2024; Corte dei conti, SS. RR. spec. comp. n. 6/20025; per completezza di esposizione va ricordata, ovviamente in una futura prospettiva, la recentissima Corte dei conti, SS. RR. spec. comp. n. 20/2025).

Una società “pubblica” può essere, appunto, definita “a controllo pubblico” quando una o più amministrazioni pubbliche esercitano “poteri di controllo”, ai sensi della lett. b) del c. 1 dell’art. 2 del TUSP ovvero 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”*.

L’art. 2359, come noto, descrive diverse tipologie di controllo: di diritto, di fatto ed esterno.

Il controllo di diritto è la situazione nella quale in una società “un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria”; il 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, il 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) 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), 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 orientamento giurisprudenziale che oggi, come detto prima, va ritenuto del tutto prevalente.

A partire dal 2020, la Sezione, 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 rinvencono 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.

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). [...]”.

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

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

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici) può certo manifestarsi attraverso diverse sfaccettature in ragione dei singoli interessi delle collettività di riferimento e di cui ogni ente partecipante al consesso societario è portatore, ma è senza dubbio difficile pensare

che sia così parcellizzato (e dissonante) da creare una totale disarmonia e obblighi ad una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome unità la cui cura, di conseguenza, imponga una alterità di azione tra i diversi enti partecipanti alla società pubblica.

Qualora tale evenienza dovesse comunque realizzarsi (e per tale via, quindi, poter escludere che la società sia a controllo pubblico nel senso del T.U.S.P.), ragioni di trasparenza, radicate nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.), impongono di ricorrere ad una espressa formalizzazione (per esempio, mediante un patto parasociale) che, da un lato, renda palese che, nel caso di specie, la Pubblica amministrazione non può essere ricondotta all'unità per le motivazioni sopra espresse, perché, appunto, non può materialmente agire come soggetto unitario e, dall'altro, stabilisca dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenti.

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 sulla applicazione dell'art. 11, c. 6, lett. j) del D.Lgs. n. 118/211 ponendo un quesito specifico alla Regione per conoscere “lo stato dell'arte” delle operazioni di conciliazione. L'istruttoria ha avuto anche l'obiettivo di verificare l'esito delle azioni intraprese per ridurre i problemi sorti al riguardo negli anni passati rilevati dalla Sezione. 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 afferenti il proprio "portafoglio societario" può determinare l'emersione di passività latenti suscettibili di tradursi in esborsi finanziari; circostanza, quest'ultima, foriera di possibili effetti negativi per lo stesso equilibrio di bilancio. Peraltro, nella prospettiva del bilancio pubblico inteso 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

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. 156/2014/EL.

accantonamenti al fondo svalutazione crediti qualora avesse registrato residui attivi superiori ai debiti risultati dalle scritture contabili della società.

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 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.

1.4 Verifiche in ordine all'attuazione della previsione di cui all'art. 11, c. 2, 3 e 4 del D.Lgs. n. 175/2016

A partire dall’anno 2024, come segmento autonomo di valutazione della Sezione reso nel complesso delle attività volte alla ricognizione (ed eventuale razionalizzazione) delle partecipazioni societarie, processi decisionali ai quali sono tenute le Amministrazioni pubbliche ai sensi e per gli effetti dell’art. 20 del T.U.S.P., ha avviato, nei confronti di alcuni Enti, la verifica del rispetto della previsione di cui all’art. 11, c. 3 e 4 del T.U.S.P. in merito ad alcune società partecipate che hanno inviato a questa Sezione regionale la delibera di nomina di un Consiglio di Amministrazione in luogo dell’amministratore unico ai sensi del citato art. 11, c. 3 T.U.S.P.

I suddetti pronunciamenti sono stati recentemente confortati nelle loro linee decisionali dall’autorevole insegnamento delle Sezioni Riunite in spec. comp. di questa Corte (sent. n. 6/2025/DELC) – laddove le Sezioni riunite in spec. comp. (sent. n. 6/2025/DELC cit.), proseguendo (e consolidando) il proprio orientamento giurisprudenziale, hanno chiaramente affermato “ . . . che il TUSP ha attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici, attivabili, per esigenze di tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica allargata, a seguito della comunicazione alla magistratura contabile delle più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, . . . (tra le quali, quelle afferenti la). . . congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, co. 3)”. Proseguono affermando che “In assenza di indicazioni normative circa la natura, i parametri e l’esito di tali controlli attribuiti alla Corte, è stato ritenuto (Sezioni riunite in speciale composizione,

sent. n. 16/2019/EL) che l'invio alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (come nel caso dell'art. 11, all'esame del presente giudizio) sia propedeutico ad <<un controllo di regolarità/legittimità in ordine al rispetto delle disposizioni del TUSP, non qualificabile come mero "controllo collaborativo" che attiene a valutazioni sulla gestione, ma che legittima le Sezioni regionali ad emettere pronunce di accertamento il cui parametro è costituito da norme di legge. Orbene, una pronuncia della sezione di controllo di "accertamento" di non conformità a parametri normativi o di irregolarità, ancorché non assistita da specifica sanzione di tipo inibitorio, proprio per l'autorevolezza dell'organo da cui promana – nell'ambito dell'esclusiva funzione di garanzia dell'ordinamento nelle materie di contabilità pubblica – non può ritenersi, ad avviso del Collegio, inidonea ad incidere sugli interessi societari coinvolti dalla deliberazione>> (SS.RR. in s.c., sent. n. 16/2019/EL, cit.)."

L'art. 11, c. 2 del T.U.S.P. stabilisce che "L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico" e il successivo c. 3 che "l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'art. 15". Il successivo c. 4 della medesima disposizione stabilisce che "nella scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico, le amministrazioni assicurano il rispetto del principio dell'equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120."

La Sezione rammenta che la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'Amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede, ai sensi dell'art. 11, c. 3 del T.U.S.P. "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi" e che tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività e, al riguardo, ha avviato

specifiche verifiche in merito all'avvenuto rispetto dei suddetti parametri normativamente previsti, compreso, altresì il rispetto del principio dell'equilibrio di genere previsto dal c. 4 del medesimo art. 11.

Infine, nell'ambito delle suddette verifiche, il Collegio ha esaminato le decisioni assunte anche con riferimento al tema dei compensi degli amministratori e al grado di analiticità delle voci di costo.

Questa Sezione regionale di controllo ha già avuto modo di soffermarsi sulla tematica dei compensi dell'organo amministrativo delle cc.dd. società a controllo pubblico precisando che *“ . . . (per) il compenso dell'organo amministrativo, facendo riferimento alla vigente normativa concernente il limite stabilito per il compenso degli amministratori delle società a controllo pubblico, previsto dal c. 7 dell'art.11 del T.U.S.P. con il richiamo dall'art. 4 comma 4, secondo periodo, del D.L. n. 95/2012, conv., con mod., nella L. 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni), (se) ne evidenzia la tassatività, data l'esistenza del costo-parametro dell'annualità 2013, fino alla emanazione del regolamento ministeriale di cui al comma 6 del medesimo art.11. Del resto, in tale senso vi è costante giurisprudenza contabile anche di questa Sezione, deliberazione n.119/2015/PAR e n. 95/2016/PAR. Con il citato regolamento ministeriale verranno disciplinati i limiti retributivi degli organi di amministrazione e controllo delle società a controllo pubblico, attraverso indicatori dimensionali, qualitativi e quantitativi riferiti a ciascuna società. Fino a quel momento, in presenza del costo-parametro dell'annualità 2013 per l'organo amministrativo, troverà applicazione la riduzione prevista dal comma 7 del citato art.11 del Tusp.”*. (Sezione reg. di controllo Emilia – Romagna, del. n.7/2022/VSGO).

Sul punto, il Collegio rammenta inoltre che, secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza di questa Corte, *“il limite di spesa sostenuto per i compensi degli amministratori nell'anno 2013 non può essere superato, ovvero aumentato, in considerazione di nuovi o maggiori incarichi posti in capo agli amministratori della società e della complessità delle funzioni svolte, in quanto tale limite è preordinato a garantire il coordinamento della finanza pubblica”*².

In più, come evidenziato, in particolare, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia il limite previsto dall' art. 4, c. 4 e c. 5 del D.L. n. 95/2012 *“(si applica) . . . indifferentemente al trattamento economico complessivo del compenso fisso e della eventuale indennità da corrispondere sulla base degli utili realizzati”* (del. n. 88/2015/PAR). Tale principio, già riportato nella del. n.

² Cfr. Corte dei conti, Sez. Basilicata, del. n. 10/2018, Sez. Liguria, del. n. 90/2016, Sez. Lombardia, del. n. 88/2015.

131/2021/VSGO di questa Sezione regionale di controllo, è stato più di recente confermato anche dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (cfr. del. n. 29/2020/PAR), dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna (cfr. del. n. 124/2022/PAR) nonché da questa Sezione regionale di controllo con del. n. 78/2023/PAR e ribadito, ancora più di recente, con del. n. 4/2024/VSGO con cui questa medesima Sezione regionale di controllo ha confermato che, *“a fronte di precisi indici normativi che si riferiscono al “costo complessivamente sostenuto nel 2013” (art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012) e al “trattamento economico annuo onnicomprensivo” (art. 11, c.6, terzo periodo del T.U.S.P.) e alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, il limite della percentuale dell’80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili”*.

PARTE SECONDA – ATTIVITÀ DI CONTROLLO ANNO 2024

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 2024 sono state depositate n. 10 deliberazioni:

1. n. 4/2024/VSGO relativa al Comune Ravenna (RA);
2. n. 6/2024/VSGO relativa al Comune di Rimini (RN);
3. n. 118/2024/VSGO relativa all'Alma Mater Studiorum Università degli studi di Bologna;
4. n. 131/2024/VSGO relativa al Comune di Cattolica (RN);
5. nn. 104-105-106-132-133/2024/VSGO relative alla verifica del rispetto della previsione di cui all'art. 11, c. 3 e 4 del T.U.S.P;
6. n. 136/2024/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.

2.1 Deliberazione n. 4/2024/VSGO – Comune di Ravenna

Con deliberazione n. 4/2024/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Ravenna, ha esaminato il provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2020 (Piano 2021) e 31 dicembre 2021 (Piano 2022), nonché dell'esame dei riscontri dell'Ente alle osservazioni formulate con deliberazione n. 131/2021/VSGO, rilevando, in particolare e tra le altre, le principali criticità di cui all'elenco che segue.

Inoltre, in merito a tutte le criticità rilevate, la Sezione ha trasmesso la decisione al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale (affinché l'assemblea venisse informata) e l'organo di revisione mentre, con riferimento alla criticità rilevata (punto 2.1.3) il Collegio ha disposto la trasmissione della deliberazione alla Procura regionale di questa Corte. Inoltre, ha richiesto all'Ente, entro sessanta giorni dal ricevimento della pronuncia, di trasmettere la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti della delibera assunta.

2.1.1 Società AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l., Sapir Porto Intermodale Ravenna S.p.A., Start Romagna S.p.A., Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S.c.a.r.l.

Con riferimento alle suddette Società la Sezione ha confermato il proprio orientamento circa la ricorrenza del “controllo pubblico” come da costante giurisprudenza della stessa Sezione, di recente confermata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con Sent. n. 3880/2023 nel senso di ritenere “sufficiente, ai fini dell’integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall’art. 2359 del Codice civile”, come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell’art. 2 del T.U.S.P. (cfr. punto 1.1 della parte prima del presente referto).

2.1.2 Società Ravenna Holding S.p.A.

Con riferimento alla definizione di oggetto sociale esclusivo di cui all’art. 4, c.5, secondo periodo del T.U.S.P., la Sezione ha ribadito quanto affermato con le precedenti deliberazioni n. 131/2021/VSGO e n. 9/2021/VSGO confermando che Ravenna Holding, nella vigenza dell’attuale Statuto (che prevede non solo l’assunzione di partecipazioni e attività connesse, ma anche l’acquisizione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali relative ai servizi pubblici locali, oltre ad attività di natura immobiliare), soggiace al divieto di costituire nuove società o di assumere nuove partecipazioni. Nel prendere atto delle motivazioni relative all’acquisizione da parte di Ravenna Holding S.p.A. della partecipazione diretta e indiretta (tramite Romagna acque-Società delle fonti S.p.A.) nella costituenda società Acqua Ingegneria S.r.l.”, si rileva come detta acquisizione non risulti conforme alle norme del T.U.S.P. Pertanto, la Sezione ha invitato l’Ente ad adottare le iniziative necessarie volte a ricondurre gli attuali assetti in linea con le norme del T.U.S.P. Al riguardo, non può non verificarsi se tale scelta gestionale abbia o meno comportato un danno all’erario comunale ovvero se, in conseguenza della disforme condotta dei rappresentanti dell’Ente all’interno della compagine societaria, vi sia stato un effettivo depauperamento della partecipazione societaria.

2.1.3 Società Azimut S.p.A.

Con riferimento alla possibilità, per una società a partecipazione mista pubblico-privata, di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle oggetto dell'appalto o concessione, la Sezione ha osservato che il legislatore, attraverso l'ultimo periodo del c.1 dell'art. 17 T.U.S.P., ha espressamente introdotto una limitazione alle attività della società mista definendo i contenuti di tale attività come limitata all'oggetto del contratto di appalto o concessione; diversamente opinando, ovvero ritenendo, come sostiene l'Ente, che "l'oggetto esclusivo dell'attività" sia riferito soltanto all'oggetto del contratto di appalto o concessione e che quindi la Società sarebbe legittimata a svolgere attività ulteriori rispetto a quelle oggetto dell'affidamento, si realizzerebbe un'irrisolvibile antinomia letterale con le stesse parole "della società mista" di cui all'ultimo periodo del c.1 dell'art. 17 del T.U.S.P.

Tanto premesso, la Sezione ha invitato l'Ente ad adottare le iniziative ritenute opportune per ricondurre l'oggetto sociale della Società AZIMUT alle norme del T.U.S.P. e di darne conto nei prossimi piani di ricognizione.

2.1.4 Società controllate da Ravenna Holding S.p.A. (Ravenna Holding S.p.A.; ASER S.r.l.; Ravenna Entrate S.p.A.; Ravenna Farmacie S.r.l.).

Con riferimento ai limiti di legge stabiliti per i compensi agli amministratori, la Sezione ha confermato che, a fronte di precisi indici normativi che si riferiscono al "costo complessivamente sostenuto nel 2013" (art. 4,c. 4, del D.L. n. 95/2012) e al "trattamento economico annuo onnicomprensivo" (art. 11,c.6, terzo periodo del T.U.S.P.) e alla luce della giurisprudenza ivi richiamata, il limite della percentuale dell' 80% sia riferibile tanto agli emolumenti fissi che a quelli variabili, rappresentando che il predetto parametro deve essere calcolato con riferimento ad ogni singola società e non con riferimento ai costi complessivi aggregati del gruppo.

2.2 Deliberazione n. 6/2024/VSGO – Comune di Rimini

Con deliberazione n. 6/2024/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Rimini, ha esaminato il provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2020 (Piano 2021) e 31 dicembre 2021

(Piano 2022) e ha rilevato, in particolare e tra le altre, le principali criticità di cui all'elenco che segue.

Inoltre, in merito a tutte le criticità rilevate, la Sezione ha richiesto all'Ente, entro sessanta giorni dal ricevimento della pronuncia, di trasmettere la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti della presente delibera e ha disposto che il Sindaco e il Presidente del Consiglio comunale ne informino l'assemblea e l'organo di revisione.

2.2.1 Costi di funzionamento

Fra le diverse criticità rilevate il Collegio, in relazione all'analisi dei costi di funzionamento delle società partecipate, ha ricordato 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 ed intellegibile di tutti i costi di funzionamento. Ciò allo scopo di valutare l'opportunità di adottare un piano di razionalizzazione (*ex multis* deliberazione n. 222/2021/VSGO). È stato anche rilevato, in particolare, che i piani esaminati non contengono alcuna analisi dei costi di funzionamento, presupposto indispensabile per escludere la necessità di contenimento dei costi medesimi ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. f), del T.U.S.P.

2.2.2 Società A.M.R. S.r.l. consortile, Rimini Congressi S.r.l., Start Romagna S.p.A.

Con riferimento alle suddette Società la Sezione ha confermato il proprio orientamento circa la ricorrenza del "controllo pubblico" come da costante giurisprudenza della stessa Sezione, nel senso di ritenere "sufficiente" ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti così come previsto dall'art. 2359 del Codice civile, come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del T.U.S.P., orientamento giurisprudenziale di recente confermato anche dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con sent. n. 3880/2023 (cfr. punto 1.1 della parte prima del presente referto).

2.2.3 Parere dell'organo di revisione

Il Collegio ha raccomandato che venga valutata la possibilità di acquisire il parere dell'organo di revisione del Comune sui provvedimenti adottati ai sensi dell'art.20 del T.U.S.P.

A tal proposito, il Collegio ha evidenziato che il revisore ha un generale dovere collaborativo previsto dall'art. 239, c. 1, lett. a) del D. Lgs. n. 267 del 2000 che si attua alla luce dei principi generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione dell'incarico e, nello specifico, secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente locale. In tal senso, non v'è dubbio che il revisore deve verificare che l'ente adempia alle prescrizioni di cui all'art. 20 del T.U.S.P. vigilando (eventualmente) anche sull'attuazione del piano di razionalizzazione secondo gli atti deliberati e le modalità e gli strumenti previsti dal diritto societario (dismissione, operazioni straordinarie). Ora, un obbligo di espressione di parere è normativamente imposto dal n. 3 della lett. b) dello stesso c. dell'art. 239 del T.U.EE.LL. in tema di modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni. Il Collegio ha sottolineato come il supporto tecnico dell'organo di revisione in un'attività di notevole rilevanza per la gestione finanziaria dell'Ente quale quella, in generale, di riordino delle proprie partecipazioni, nel lasciare impregiudicate le valutazioni di merito di competenza degli organi comunali, appare coerente con la generale funzione di collaborazione dei revisori con l'organo consiliare dell'ente locale desumibile dall'art. 239 T.U.EE.LL. e con gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte che hanno richiamato l'opportunità di acquisire dette valutazioni anche in casi in cui, a rigore, il parere non sarebbe obbligatorio (Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, Del. 422/VSG dell'8 novembre 2019). In tale ottica, il Comune in base alla propria autonomia normativa (statutaria e regolamentare), potrebbe prevedere espressamente che l'attività di collaborazione dell'organo di revisione con l'organo consiliare ex art. 239, c. 1, lett. a), del T.U.EE.LL., contempli anche l'espressione del "parere" in sede di adozione della delibera di riordino periodico delle partecipazioni.

2.2.4 Società Rimini Congressi S.r.l.

Con riferimento alla suddetta Società, oltre a confermare la ricorrenza del “controllo pubblico” (cfr. punto 1.1 della parte prima del presente referto e punto 2.2.2 della parte seconda del presente referto), ha rilevato quanto di seguito esposto:

- nonostante il Comune di Rimini, al pari degli altri enti soci, escluda che Rimini Congressi possa considerarsi a controllo pubblico, sono state approvate fin dal 2019 modifiche statutarie finalizzate all'introduzione di adempimenti che il T.U.S.P. riserva alle controllate pubbliche; in dettaglio l'art.22 punto 5 dello statuto sociale vigente richiede all'organo amministrativo, di predisporre ogni anno la relazione sul governo societario, comprensiva di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale (ex artt. 6 e 14 del D.Lgs. n. 175/2016) e di informare al riguardo l'assemblea in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio. Da una verifica effettuata sul sito della società risultano pubblicate le relazioni relative agli esercizi 2020 e 2021 ma non quella relativa al 2022;
- nel corso del 2020 la Società ha svolto prevalentemente l'attività di holding di partecipazioni nel settore fieristico e congressuale e, a partire dal mese di dicembre, a seguito della fusione per incorporazione della controllata Società del Palazzo dei Congressi S.p.A. svolge anche l'attività di locazione del Centro Congressi di Rimini in favore di Italian Exhibition Group S.p.A. (di seguito anche I.E.G.) ed in favore di terzi. La Società, inoltre, sempre a seguito della fusione, è succeduta nella percezione dei canoni di locazione del lastrico solare dovuti da tre compagnie telefoniche e delle royalties che le imprese alberghiere consorziate nel consorzio AIA Palas le riconoscono sulla base delle presenze alberghiere connesse all'attività congressuale. Nelle predette relazioni e nella nota integrativa ai bilanci 2020, 2021 e 2022, viene evidenziato come la sospensione di numerose attività economiche e in particolare delle attività fieristiche e congressuali a livello nazionale e internazionale per effetto della pandemia da Covid-19, abbia fatto venir meno i ricavi di I.E.G. derivanti da tali attività con conseguente sospensione della distribuzione dei dividendi ai soci. Si legge nella nota integrativa inoltre che, nel 2020, Rimini Congressi ha aderito alla richiesta avanzata sia da I.E.G. che da altri conduttori, di riduzione

temporanea del canone di locazione sia per il 2020 che per le prime annualità del 2021. La situazione descritta ha avuto effetti particolarmente negativi sull'equilibrio economico/finanziario di Rimini Congressi i cui ricavi sono interamente riconducibili ai rapporti con la controllata I.E.G., in particolare alla politica di distribuzione dei dividendi di quest'ultima a fronte dei consistenti impegni finanziari derivanti dai mutui in essere (con Unicredit S.p.A. con connesso contratto derivato con scadenza al 31 dicembre 2032) e con MPS Capital Services (stipulato dall'incorporata SdPC con scadenza al 31 dicembre 2035), entrambi destinati a finanziare la realizzazione del palacongressi di Rimini e, per quanto riguarda il secondo, garantito da ipoteca sull'immobile stesso;

- secondo gli elementi acquisiti in sede istruttoria, la Società chiuderà il 2023 con una perdita di 2,2 mln di euro. Dagli indicatori riportati nelle relazioni sul governo societario esaminate emergono delle anomalie in riferimento ad alcuni parametri. In particolare, il rapporto fra oneri finanziari e fatturato che rappresenta l'incidenza del costo dell'indebitamento sul volume d'affari e che dovrebbe mantenersi entro il valore limite del 5 per cento, fa registrare valori nettamente superiori anche prima dell'impatto negativo delle restrizioni alle attività economiche conseguenti all'emergenza sanitaria. Analoga criticità posta in evidenza in tutte le relazioni pubblicate riguarda la posizione finanziaria netta (PFN) che esprime il saldo tra il totale dei debiti finanziari (a prescindere dalla loro scadenza) e le attività che potrebbero essere liquidate ed utilizzate per il rimborso (attività finanziarie a breve e disponibilità liquide) e che risulta sempre negativa anche prima del 2020, con un lieve miglioramento nel 2019. In conclusione, la situazione della società vira verso una condizione strutturale di fragilità finanziaria, aggravatasi, senz'altro, per effetto della crisi pandemica. È di tutta evidenza come la situazione descritta debba essere attentamente seguita per attuare tempestivamente tutte le iniziative necessarie anche per prevenire situazioni di crisi irreversibile;
- quanto all'aumento di capitale approvato dall'assemblea dei soci del 21 dicembre 2022 la Sezione ha osservato che con nota acquisita al prot. n. 6529 del

29 ottobre 2022 è pervenuta, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 5, c. 3, del D. Lgs. n. 175/2016 la deliberazione consiliare n. 83 del 13 ottobre 2022, avente ad oggetto "Aumento del capitale sociale della partecipata indiretta Rimini Congressi S.r.l. (RC) per complessivi €3.500.000,00 ed atti conseguenti". In relazione a detta comunicazione questa Sezione, con deliberazione n. 171/2022/PASP, ha pronunciato il non luogo a deliberare in ragione del principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunte nella Corte dei conti con deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 che ha escluso l'esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175 del 2016, quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio. La Sezione, nel formulare le proprie conclusioni ha comunque evidenziato che i controlli della Corte saranno affidati alle modalità stabilite dall'art. 20 del T.U.S.P. e cioè in occasione del vaglio della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. In sintesi, l'operazione si è perfezionata a dicembre 2022 con un aumento di capitale sociale inscindibile per complessivi 3.020.827,31 euro con un sovrapprezzo di 479.172,69 euro per un versamento complessivo di 3.500.000,00 euro. Il Comune, tramite Rimini holding S.p.A. ha aderito per l'importo di 805.000 euro (694.790,28 a titolo di capitale e 110.209,72 a titolo di sovrapprezzo) con mezzi propri di cui, secondo quanto riferito, RH dispone, senza alcun impatto sulla distribuzione al Comune del dividendo di 3.600.000 euro già contabilizzato nel bilancio di previsione 2022-2024 della stessa Rimini holding. L'aumento di capitale è destinato per l'importo di 3 mln di euro ad acquisire la liquidità necessaria al mantenimento della "continuità aziendale" di Rimini congressi e per l'importo di 500.000,00 euro all'acquisto di ulteriori n.222.000 azioni di I.E.G., occorrenti per raggiungere (da parte di RC) la partecipazione maggioritaria (50,01%) al relativo capitale sociale, necessaria per poter accedere al c.d. consolidato fiscale". Nella documentazione in atti viene rimarcato come la principale fonte di ricavo e liquidità per RC sia costituita dai dividendi distribuiti dalla controllata I.E.G. la quale, però, vista la forte contrazione

dell'attività fieristica e congressuale per effetto della situazione emergenziale ha caratterizzato gli anni 2020, 2021 e, in parte, 2022, ha sospeso la distribuzione di dividendi ai soci. Questo ha eroso le disponibilità finanziarie di RC che si è trovata, a dicembre 2022, nella situazione di non riuscire più a garantire il regolare pagamento delle rate dei mutui in scadenza. L'amministratore unico di RC nella "relazione-proposta" del 16 settembre 2022 allegata alla predetta delibera di consiglio comunale ha definito la descritta operazione come "soccorso finanziario temporaneo" dei tre soci pubblici. Tale proposta è accompagnata da un "piano economico-finanziario-patrimoniale previsionale 2022-2027" di RC comprensivo delle parti del "Piano industriale 2022-2027 di I.E.G." che producono effetti su RC dal quale risulta che RC, dal 2024 sarà in grado di recuperare l'equilibrio finanziario ed economico. È stata inoltre acquisita un'attestazione asseverata resa da un perito indipendente in ordine alla "ragionevolezza attendibilità delle assunzioni poste alla base della predisposizione dei dati previsionali indicati nel piano di Rimini Congressi per gli esercizi 2022-2027". Il Collegio dei revisori dell'Ente, nel parere ex art. 239 del D.Lgs. n. 267/2000 reso sulla proposta di aumento di capitale sociale della partecipata indiretta Rimini Congressi S.r.l. osserva, fra l'altro, che l'aumento di capitale in questione appare "rispettoso delle disposizioni 'sostanziali' dell'articolo 14 del D.Lgs. 175/2016, che pure non troverebbero diretta applicazione ad esso - in senso stretto - in quanto esso non è finalizzato al 'ripiamento delle perdite' finora registrate dalla società - che non sono tali da richiedere, ex lege, l'intervento dei soci - ma alla fornitura, alla stessa, della liquidità necessaria a superare il difficile periodo 2022-2023, generato dalla pandemia da Covid-19 e, inoltre, la società non ha conseguito perdite per gli ultimi tre esercizi consecutivi, ma solamente per due - il 2020 e il 2021, il primo dei quali non è nemmeno rilevante in tal senso, per effetto delle disposizioni dell'articolo 6-bis della Legge n. 108/2021" Richiama poi le disposizioni di cui all'art.5 del T.U.S.P. che impongono all'Ente l'onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo di acquisto di partecipazioni anche indirette "evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche

sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa". Al riguardo i Revisori puntualizzano come, nella relazione sul Piano previsionale 2022-2027 di RC, il perito affermi che l'attestazione fornita "non prevede un giudizio in merito ai dati di partenza del piano che, pertanto, non hanno formato oggetto di verifica e sono stati assunti come corretti da parte dello scrivente". Ricordano inoltre che "si tratta della seconda crisi di liquidità della storia di RC, dovuta essenzialmente al fatto che RC dipende da un punto di vista economico-finanziario, dalla distribuzione di dividendi da parte di I.E.G". Il Collegio conclusivamente "invita l'Ente a valutare l'opportunità di ripensare l'assetto complessivo delle società operanti nei due settori, fieristico e congressuale, anche mediante eventuale operazione di fusione per incorporazione tra RC e I.E.G., al fine di evitare in futuro - anche in virtù di scenari imprevedibili - situazioni analoghe di crisi di liquidità derivanti da perdite di esercizio maturate anche da squilibri economici".

La Sezione condivide le osservazioni formulate dai revisori. Soprattutto giova al riguardo rimarcare come il rispetto della disciplina di cui all'art.14 non esonera l'Ente, in caso di soccorso finanziario, dal puntuale svolgimento delle verifiche di cui all'art.5, c.1 del T.U.S.P. Ciò secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte che, sull'argomento, ha sottolineato come "la regola aurea vigente è che il soccorso finanziario è ammesso solo nella prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari, escludendo ripiani a consuntivo", a nulla rilevando eventuali "altre considerazioni di natura metagiuridica" (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n.31/2022/PAR). Il Piano previsionale 2022-2027 di RC ipotizzava anche un'ulteriore aumento di capitale della società da sottoscrivere nelle annualità 2023 e 2024 da parte dei tre soci pubblici per un totale di 12,116 mln di euro oltre ad un nuovo mutuo da 8 mln di euro a carico di RC che consentirebbe di reperire le risorse necessarie a sottoscrivere la

propria quota pari a circa il 50 per cento di un prestito obbligazionario convertibile di complessivi 40 mln di euro che la controllata I.E.G. potrebbe decidere di emettere nel 2024. In esito alla specifica richiesta istruttoria l'Ente ha chiarito che "L'ipotesi (formulata a fine anno 2022) di accensione di un ulteriore nuovo terzo mutuo da parte di RC per finanziare il "piano industriale 2022-2027" di I.E.G. è oggi superata (i soci di RC non intendono indebitarla ulteriormente), così come appare poco probabile (la certezza si avrà solamente nel nuovo "piano industriale 2023- 2028", di prossima prevista approvazione da parte del c.d.a. di I.E.G.) che i soci di I.E.G. siano chiamati a finanziare tale piano (come ipotizzato a fine 2022), mediante uso di uno qualunque dei possibili strumenti esistenti a tal fine (sottoscrizione di un p.o.c. - prestito obbligazionario convertibile - o di un aumento di capitale sociale), in quanto, come emerso nell'assemblea dei soci di RC del 16/11/2023, pare, viceversa, che I.E.G. possa finanziarlo autonomamente, grazie ai positivi risultati economici che sta conseguendo e che prevede di conseguire nei prossimi anni, che sembrano configurarsi addirittura migliori di quelli - già ampiamente positivi - ipotizzati nel recente passato".

2.3 Deliberazione n. 118/2024/VSGO-Alma Mater Studiorum Università degli Studi di Bologna

Con deliberazione n. 118/2024/VSGO, la Sezione, relativamente ad Alma Mater Studiorum Università degli Studi di Bologna ha esaminato la Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2021 e ha rilevato, in particolare e tra le altre, le principali osservazioni di cui all'elenco che segue.

Inoltre, in merito a quanto rilevato, la Sezione si è riservata ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei successivi piani e, in generale, prende positivamente atto delle azioni di razionalizzazione adottate dall'Università degli Studi di Bologna, Alma Mater Studiorum, come rappresentato nei provvedimenti di revisione ordinaria oggetto d'esame.

2.3.1 Società Almacube S.r.l

Con riferimento alla suddetta Società, partecipata al cinquanta per cento dall'Ateneo bolognese, la Sezione ha rilevato quanto di seguito esposto:

- in merito alla suddetta partecipazione, mantenuta con richiamo all'art. 4, c. 1 e 2, lett. a), D.Lgs. n. 175/16, nel 2018 veniva rilevato dalla Sezione che la partecipazione in oggetto fosse da considerarsi sottoposta a "controllo pubblico", ai sensi dell'art. 2, c. 1, del T.U.S.P., alla luce della constatazione che non vi erano decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale che potessero essere adottate a prescindere dal consenso dell'Università. Inoltre, veniva rilevato il mancato rispetto del parametro di cui all'art.20, lett. d, del T.U.S.P., afferente alla necessità di un fatturato che non doveva essere inferiore a 500.000 euro nel triennio 2013-2015. A seguito dei rilievi effettuati sono state apportate modifiche a livello organizzativo e statutario e ad oggi viene riferito attraverso il piano oggetto di esame (dati 2021) che la Società ha completato le azioni di razionalizzazione programmate nei precedenti piani di revisione e realizzato le modifiche statutarie che consentono di superare i rilievi mossi dalla Sezione in merito ad una situazione "di controllo"; la partecipazione può essere considerata come una modalità di "produzione di un servizio di interesse generale" ed è valutata come strettamente necessaria per il perseguimento della finalità istituzionale di "Terza Missione"; rispetto ai parametri normativi, permane un unico requisito non rispettato (fatturato superiore a 1.000.000 euro nel triennio 2019-2021) che non è ritenuto significativo per il tipo di attività svolto (partecipazione ed erogazione di servizi a spin off e start up) ed il valore si presenta comunque in crescita nell'ultimo biennio; se si considera lo scopo della società, nel triennio si rileva un costante incremento delle spin-off partecipate (13 nel 2019, 17 nel 2020 e 20 nel 2021). Si specifica inoltre che, la società in oggetto, dando attuazione al percorso di razionalizzazione programmato nei precedenti Piani di revisione, consente di considerare superate le osservazioni di cui si è detto, sia per le

nuove modalità organizzative con cui viene perseguita la finalità “Terza Missione” (in parte internamente e in parte attraverso la costituzione di una nuova holding in-house), sia per la modifica del sistema di governance che esclude ogni possibilità di controllo da parte dell’Ateneo;

- in ordine a tale ultimo punto, a seguito di opportuna verifica da parte della Sezione si è potuta constatare l’avvenuta modifica a livello statutario finalizzata all’esclusione dell’ipotesi di controllo pubblico della società in oggetto. La Sezione, prendendo atto delle intervenute modifiche che senz’altro escludono la possibilità di esercizio di controllo pubblico sulla società in oggetto, tuttavia, ha osservato come in conseguenza alle suddette modifiche risulti profondamente mutato l’equilibrio interno dell’organo amministrativo, suscitando perplessità circa il peso decisionale accordato al socio pubblico ovvero all’Università, il quale risulta nettamente ridotto a dispetto dell’ampio potere decisionale riconosciuto invece al socio privato.

2.4 Deliberazione n. 131/2024/VSGO – Comune di Cattolica

Con deliberazione n. 131/2024/VSGO, la Sezione, relativamente al Comune di Cattolica, ha esaminato il provvedimento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31/12/2022 (anno 2023) e la Relazione sullo stato di attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni al 31/12/2021 e ha rilevato, in particolare e tra le altre, le principali criticità di cui all’elenco che segue.

Inoltre, in merito a tutte le criticità rilevate, la Sezione ha richiesto all’Ente, entro sessanta giorni dal ricevimento della pronuncia, di trasmettere la deliberazione consiliare di presa d’atto dei contenuti della delibera e ha disposto che il Sindaco e il Presidente del Consiglio comunale ne informino l’assemblea e l’organo di revisione mentre per le altre singole criticità ha disposto quanto di seguito rappresentato in relazione a ciascuna di esse.

2.4.1 Società AMR-Agenzia Mobilità Romagnola S.c.a.r.l. e Start Romagna S.p.A.

Con riferimento alle suddette Società la Sezione ha confermato il proprio orientamento circa la ricorrenza del “controllo pubblico” come da costante giurisprudenza della stessa Sezione, di recente confermata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con Sent. n. 3880/2023 nel senso di ritenere “sufficiente, ai fini dell’integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall’art. 2359 del Codice civile”, come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell’art. 2 del T.U.S.P. (cfr. punto 1.1 della parte prima del presente referto).

2.4.2 Costi di funzionamento

Con riferimento alle Società per le quali non si prevedono azioni di razionalizzazione, la Sezione ha osservato che i documenti inviati a questa Corte non contengono “alcuna analisi dei costi di funzionamento delle società, che rappresentano, invece, un presupposto indispensabile per escludere la necessità di contenimento dei costi medesimi ai sensi dell’art. 20, c. 2, lett. f), del T.U.S.P.” , fatto salvo un generico cenno contenuto nella deliberazione n. 93/2023 del Consiglio comunale laddove, nelle premesse, si fa riferimento ad una valutazione “delle modalità di svolgimento delle attività e dei servizi oggetto delle società partecipate dall’Ente, con particolare riguardo all’efficienza, al contenimento dei costi di gestione ed alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato”.

Ciò premesso, la Sezione ha rilevato che l’Ente non esplicita il percorso logico, suffragato da dati contabili, in base al quale è giunto ad indicare che non si rileva la necessità del contenimento di costi di funzionamento. Un’analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dei costi di funzionamento, indispensabile per pianificare all’occorrenza un obiettivo di riduzione dei costi e per un costante monitoraggio, deve costituire una premessa necessaria e fondamentale per addivenire alla conclusione del mancato riscontro dell’indicatore di cui all’art. 20, c. 2 lett. f) del T.U.S.P.

2.4.3 Società Start Romagna S.p.A.

Con riferimento alla suddetta Società e in merito ai limiti di legge stabiliti per i compensi agli amministratori, la Sezione ha riscontrato il mancato rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P., laddove risulta un compenso corrisposto nell'anno 2022 di € 82.595 a fronte di un compenso corrisposto nell'anno 2013 di € 87.803. Al riguardo, la Sezione ha disposto la trasmissione della deliberazione alla Procura regionale di questa Corte.

2.5 Delibere nn. 104-105-106-132-133/2024/VSGO

2.5.1 Delibera n. 104/2025/VSGO – Comune di Piacenza – Società Farmacie comunali Piacentine S.r.l.

Con la delibera in oggetto, la Sezione ha affermato quanto segue:

- secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi". Tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, c. c.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG);
- la motivazione alla base delle valutazioni dell'Assemblea dei soci della Farmacie comunali piacentine S.r.l. in relazione alla nomina di un Consiglio di

amministrazione in luogo di un amministratore unico, è da rinvenirsi nelle seguenti circostanze:

- la struttura dell'organizzazione societaria, ossia la gestione di 3 farmacie (di cui una aperta h24) e di una parafarmacia;
- l'aumento del volume d'affari che nel corso degli anni è passato da € 2,7 milioni del 2008 a € 6 milioni dell'esercizio 2021, come risulta dall'ultimo bilancio approvato;
- il numero del personale pari a n. 19 dipendenti;
- gli attuali patti parasociali, stipulati fra il Comune di Piacenza ed il socio privato FDA S.r.l., i quali, all'art. 5, disciplinano la struttura della governance societaria stabilendo che l'organo amministrativo sia composto da due componenti designati dal Comune di Piacenza (che indica anche il Revisore unico) e uno individuato dal socio privato;
- la Sezione ha ritenuto che la suddetta motivazione, alla luce "dell'andamento dei bilanci" degli ultimi tre anni, con particolare riferimento ai dati relativi all'aumento del valore della produzione e dell'aumento intervenuto nell'organizzazione operativa che ha visto accresciuto il numero dei dipendenti, sia in linea con le prescrizioni normative concernenti le specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e le esigenze di contenimento dei costi e che la scelta di optare per un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico, sia conforme al dettato normativo;
- la Sezione, inoltre, ha accertato l'asimmetria tra l'art. 12 dello Statuto della Società e la disposizione di cui all'art. 11, c. 3, del T. U. S. P. laddove lo Statuto prevede che il C.d.A. sia composto alternativamente da un amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione composto da 3 membri, difformemente dalla previsione del citato articolo 11, c. 3, T.U.S.P. secondo il quale i membri possono essere tre o cinque e ha invitato il Comune di Piacenza ad intervenire sulla Società affinché, alla prima occasione utile, l'art. 12 dello Statuto sociale sia aggiornato conformemente alla suddetta previsione normativa.

2.5.2 Delibera n. 105/2025/VSGO – Comune di Imola – Società Formula Imola S.p.A.

Con la delibera in oggetto, la Sezione ha affermato quanto segue:

- secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi". Tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, c. c.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG).

La motivazione addotta dalla Formula Imola S.p.A. in relazione alla nomina di un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico è quella della "complessità gestionale della società che, sebbene di non ampie dimensioni, opera in un settore difficile ad alta competitività in un quotidiano confronto con soggetti internazionali e con all'ordine del giorno tematiche molto complesse e di forte impatto, quali la sicurezza delle attività ed i temi ambientali".

La Sezione ha ritenuto che la suddetta motivazione, tenuto conto dell'art. 3 dello Statuto che disciplina le attività della Società e "dell'andamento dei bilanci" degli ultimi 3 anni, sia in linea con le prescrizioni normative concernenti le specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e le esigenze di contenimento dei costi e che la scelta di optare per un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico, sia conforme al dettato

normativo (art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), alla luce delle molteplici attività assegnate alla Società, anche di natura internazionale;

- la Sezione, inoltre, ha rilevato che le suddette delibere della Società risultano trasmesse a questa Sezione regionale di controllo oltre due anni dopo la data di adozione delle stesse. Al riguardo, non può non evidenziarsi il notevole ritardo con il quale le deliberazioni assembleari sono state trasmesse alla Sezione regionale di controllo di questa Corte dei conti. Se è vero che la norma di riferimento nulla indica circa il termine entro il quale le decisioni di che trattasi debbano essere inviate alla Corte dei conti, è di tutta evidenza che principi generali di efficacia, efficienza, economicità non disgiunti a obblighi di trasparenza immanenti all'uso delle risorse pubbliche impongano di considerare come del tutto ingiustificato l'inoltro alla Corte dei conti degli atti in questione trascorsi ben due anni dal momento della loro assunzione. La questione non può essere approfondita in questa sede per evidenti ragioni di "rispetto del perimetro normativo" nell'ambito della quale si inserisce la decisione. Tuttavia, il Collegio ha ritenuto necessario svolgere alcune brevi considerazioni sia per dare indicazioni circa un ragionevole arco temporale per assolvere all'obbligo imposto dal più volte citato art. 11, c. 3, del D. lgs. n. 175 del 2016, sia per avvertire sulle potenziali ricadute che un tempo così ampio nella conoscenza degli atti da parte della Corte dei conti o dello stesso "azionista pubblico" potrebbero avere sul controllo dell'andamento della gestione della "partecipata pubblica" (nella fattispecie, di una "partecipata a controllo pubblico"). Circa il primo aspetto, il Collegio ha reputato conforme a canoni generali di buona amministrazione e sana prudenza gestionale che le deliberazioni in argomento siano trasmesse alla Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione. L'individuazione del termine sopraindicato, in disparte ragioni afferenti il principio di certezza e dei tempi "ragionevoli" dell'agire connessi ad esigenze di celerità dell'azione per la cura dell'interesse pubblico (questioni che saranno affrontate dal Collegio con riferimento all'art. 147 quater del D. Lgs. n. 267 del 2000), nel caso che ci occupa, va tratto facendo riferimento a riflessioni di carattere generale che possono desumersi dalla

lettura dell'art. 2383 c. c. e, per i profili fiscali, dall'art. 35, c. 3, del D.P.R. n. 633 del 1972. Al riguardo, va premesso che l'adempimento pubblicitario relativo alla nomina degli amministratori non ha efficacia costitutiva ma un effetto dichiarativo, tenuto conto che il rapporto tra società e amministratore è venuto ad esistenza nel momento in cui l'amministratore designato ha accettato la nomina (cfr. Trib. Lecce, sent. 16 giugno 2017; Cass. pen., Sez. III, sent. 7 marzo 2023, n. 13319). Nondimeno, va tenuto presente che il mancato assolvimento delle formalità pubblicitarie comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 2630 c. c. La previsione della sanzione è espressiva del bilanciamento tra le necessità di tutela dell'affidamento dei terzi (fra cui anche i creditori sociali) che devono essere messi in grado di conoscere la latitudine degli spazi decisionali ed operativi di competenza degli amministratori e l'interesse alla piena "vitalità" dell'impresa nella prospettiva del c. d. metodo dell'economia sotteso all'impianto codicistico. In tale quadro, è di tutta evidenza come le esigenze di tutela delle gestioni pubbliche (*rectius* che importano l'uso di risorse pubbliche) non possano essere di minor grado rispetto a quelle civilistiche. Per cui risponde pienamente a ragionevolezza considerare che il termine dei trenta giorni previsto per le competenze di carattere civilistico e commerciale possa essere traslato anche nella dimensione pubblicistica. In più, per profili di evidente connessione con la salvaguardia dell'uso delle risorse pubbliche, la questione merita anche di essere trattata dall'angolatura dell'art. 147 quater del D. Lgs. n. 267 del 2000 in quanto, nel caso di specie, disvela una incrinatura nella capacità predittiva dei controlli interni del Comune e, in ultima analisi, della loro stessa utilità funzionale. È infatti del tutto evidente come la tempestività con la quale il soggetto pubblico rileva il costante rispetto delle prescrizioni di legge ovvero possibili elementi distonici rispetto alla sana e prudente gestione sia determinante per intervenire rapidamente affinché si possano introdurre gli elementi correttivi necessari per impedire l'insorgere di potenziali danni erariali. In tale contesto non possono essere sottaciute anche le esigenze di conoscenza (espressamente previste dal legislatore nell'art. 11, c. 3, T.U.S.P.) nei confronti di questa Corte. Un ritardo così rilevante nella

trasmissione degli atti comporta l'insorgere di ingiustificabili ostacoli che, di fatto, impediscono l'interazione con le Amministrazioni pubbliche al fine di porre in evidenza eventuali fatti lesivi delle finanze erariali, nella specie, identificabili nelle valutazioni circa "... le ragioni di adeguatezza organizzativa e le esigenze di contenimento dei costi". L'importanza determinante dei controlli interni, del resto, è stata chiaramente messa in luce dalla Sezione Autonomie di questa Corte che ha puntualmente ammonito sul fatto che *"Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità). Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria*

dell'Ente" (del. n. 22/SEZAUT/2019INPR). Conclusivamente la Sezione, rilevando che la trasmissione delle suddette delibere è avvenuta oltre due anni dopo la relativa adozione ha invitato i Comuni partecipanti alla Società ad apprestare ogni misura necessaria per vigilare che la predetta Società, per il futuro, faccia pervenire le eventuali delibere afferenti alla composizione del C.d.A. ai sensi dell'art. 11, c. 3 del T.U.S.P. entro trenta giorni dall'adozione.

2.5.3 Delibera n. 106/2025/VSGO – Comuni di Forlì, Forlimpopoli, Bertinoro, Meldola, Predappio, Castrocaro Terme e Terra Del Sole, Santa Sofia, Civitella di Romagna, Modigliana, Galeata, Rocca San Casciano, Dovadola, Premilcuore, Portico e San Benedetto, Tredozio - Società Livia Tellus S.p.A.

Con la delibera in oggetto, la Sezione ha affermato quanto segue:

- secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi". Tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, cod. civ.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG).
- la motivazione addotta dalla Livia Tellus Romagna Holding S.p.a. in relazione alla nomina di un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico è quella di "assicurare una corretta e completa rappresentanza dei Comuni soci e dei relativi territori e al fine di assicurare e garantire una

adeguata organizzazione dell'organo amministrativo con la previsione di un componente privo di deleghe operative, ma con funzioni di controllo, dando atto che il costo complessivo dell'organo amministrativo resta invariato". Alla luce dell'orientamento giurisprudenziale soprarichiamato dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, si evidenzia come la suddetta motivazione sia generica, priva di effettivi riscontri oggettivi e, pertanto, del tutto estranea ai richiamati parametri normativi relativi alla ricorrenza nel caso di specie delle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e delle esigenze di contenimento dei costi. Va anche tenuto conto del fatto che i Comuni soci risultano essere ben più numerosi rispetto ai membri del C.d.A., così come risulta da apposita visura camerale estratta dalla banca dati "Telemaco". È di tutta evidenza, pertanto, che le richiamate prospettazioni contenute nell'atto deliberativo della Società in argomento circa la scelta di optare per un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico non soddisfano i più volte citati requisiti di concretezza e di oggettiva intelligibilità della scelta operata in quanto giustificate solo da una vaga esigenza di assicurare una completa rappresentanza in senso all'organo di gestione dei Comuni soci;

- la Sezione, conclusivamente, ha invitato i Comuni partecipanti alla compagine societaria ad attuare in un termine ragionevolmente breve e, comunque, non superiore al termine previsto per l'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni di cui all'art. 20 del D. Lgs, n. 175 del 2016, una specifica e analitica valutazione dell'economicità e dell'efficienza del sistema di governo e gestione espressa nell'attuale formula di gestione del consiglio di amministrazione in luogo dello "strumento gestionale" dell'amministratore unico adottando le conseguenti determinazioni.

2.5.4 Delibera n. 132/2024/VSGO - Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Rimini e numerosi comuni della Romagna che partecipano alla Società Romagna Acque S.p.A. in via diretta e indiretta (in particolare per il tramite di GEAT S.r.l, Unica Reti S.p.A., TE.AM Società Territorio Ambiente S.r.l., SIS S.p.A., AMIR S.p.A., Ravenna Holding S.p.A., Rimini Holding S.p.A., LIVIA TELLUS S.p.A.)

Con la delibera in oggetto, la Sezione ha affermato quanto segue:

- secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi". Tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, c. c.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG).

La motivazione alla base delle valutazioni dell'Assemblea dei soci di Romagna Acque - Società delle Fonti S.p.A. in relazione alla nomina di un Consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico, è da rinvenirsi nelle seguenti circostanze:

- risponde ad una necessaria ed ampia condivisione delle scelte gestionali che derivano dal confronto di più componenti dell'Organo amministrativo gestionale;
- consente alla Società di disporre di un assetto organizzativo adeguato alla complessità ed alla diversificazione delle attività svolte;
- risulta maggiormente coerente rispetto all'alternativa dell'Organo monocratico

con modalità di funzionamento societario, formalizzate e strutturate grazie ad un modello organizzativo che può garantire maggiore effettività al presidio e controllo sull'attività aziendale da parte dei vari organi;

- non incide in maniera rilevante sui costi della Società a fronte dell'ingente dimensione dell'attività svolta dalla stessa e dai connessi ricavi da essa conseguiti.

Conclusivamente, dall'esame istruttorio dell'atto deliberativo, nel rispetto della sfera della "discrezionalità societaria", la Sezione ha rilevato che la motivazione addotta a sostegno dell'amministrazione collegiale è complessivamente esaustiva e convincente tenendo conto del complesso dell'azione aziendale, dell'andamento dei bilanci degli ultimi tre anni, delle molteplici attività assegnate alla Società e, non ultimo, guardando al parametro della sostanziale "tenuta" sul piano generale dei costi sopportati dalla Società. Pertanto, allo stato e impregiudicati approfondimenti successivi, non si ha motivo per ritenere che la scelta operata di optare per un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico non sia in linea con le prescrizioni normative concernenti le specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e le esigenze di contenimento dei costi;

- con riferimento allo Statuto della Società, la Sezione ha osservato che si prevede un Consiglio di amministrazione composto alternativamente da un amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione composto da cinque membri, difformemente dalla previsione del citato articolo 11, c. 3, T.U.S.P. secondo il quale i membri possono essere tre o cinque. Al riguardo, la Sezione ha invitato le Province ed i Comuni Soci ad intervenire affinché, alla prima occasione utile, l'art. 16 dello Statuto sociale sia aggiornato conformemente alla suddetta previsione normativa.

2.5.5 Delibera n. 133/2024/VSGO - Comuni di Riccione, Misano Adriatico, Morciano di Romagna, Cattolica - Società Geat S.p.A.

Con la delibera in oggetto, la Sezione ha affermato quanto segue:

- secondo la disposizione di legge (il più volte richiamato art. 11, c. 3 del T.U.S.P.), la scelta di adottare un modulo di gestione diverso dall'amministratore unico - previsto quale strumento d'elezione per la gestione delle società a controllo pubblico - richiede "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" che tengano anche "conto delle esigenze di contenimento dei costi". Tali "specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa" devono rispondere, quindi, a reali esigenze gestionali confortate dal sostegno di concrete valutazioni concernenti esigenze di operatività e rivestire un carattere di intellegibile oggettività; possono essere correttamente valutate in ragione del totale del valore della produzione (somma delle voci 1, 2, 3, 4 e 5 della lett. "A" dell'art. 2425, c. 1, cod. civ.) nonché del numero dei dipendenti occupati alle dipendenze della società (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n.183/2021/VSG).

Ora, la motivazione addotta dalla Geat S.r.l. in relazione alla nomina di un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico è quella di "garantire la massima partecipazione alla gestione ed amministrazione della Società ed apportare alla stessa il più elevato grado di specializzazione e rappresentatività" nonché l'utilità di "mantenere una composizione del Consiglio di Amministrazione pari a cinque componenti, nell'intento di assicurare per tale via la maggior professionalità e competenza possibile e la più ampia rappresentatività in senso all'organo di gestione di generi, categorie economiche e rappresentanze dei diversi enti locali soci".

Alla luce dell'orientamento giurisprudenziale soprarichiamato dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, si evidenzia come la suddetta motivazione sia generica, priva di effettivi riscontri oggettivi e, pertanto, del tutto estranea ai richiamati parametri normativi relativi alla ricorrenza nel caso di specie delle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e delle esigenze di contenimento dei costi. È di tutta evidenza, pertanto, che le richiamate prospettazioni contenute nell'atto deliberativo della Società in argomento circa la scelta di optare per un consiglio di amministrazione in luogo di un amministratore unico non soddisfano i più volte citati requisiti di concretezza e di oggettiva intelligibilità della scelta operata in quanto giustificate solo da una vaga esigenza di assicurare una completa rappresentanza e da una altrettanta

sfuggente necessità di acquisire maggiore professionalità in seno all'organo di gestione amministrativa della Società da parte dei Comuni soci;

- conclusivamente, la Sezione ha invitato i Comuni partecipanti alla compagine societaria ad attuare in un termine ragionevolmente breve e, comunque, non superiore al termine previsto per l'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni di cui all'art. 20 del D. Lgs, n. 175 del 2016, una specifica e analitica valutazione dell'economicità e dell'efficienza del sistema di governo e gestione espressa nell'attuale formula di gestione del consiglio di amministrazione in luogo dello "strumento gestionale" dell'amministratore unico adottando le conseguenti determinazioni.

PARTE TERZA – LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

In sede di definizione del Programma annuale di controllo per l'anno 2024, con la deliberazione n. 101/2023/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. 99/2024/PARI (Cap. 12).

In esito al programma è stata altresì adottata la deliberazione n. 136/2024/VSGO del 18 dicembre 2024, 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 2023, in punto di Partecipazioni regionali (cap. 14).

È di tutta evidenza che gli atti adottati dalla Sezione si riferiscono al 2023 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 la Sezione ha ribadito, anche nella del. n. 136/2024/VSGO la nozione di "controllo pubblico" in oggetto, così come già descritta al punto 1 della parte prima del presente referto, alla quale si fa integrale riferimento.

Al riguardo, proseguendo l'interlocuzione avviata con la Regione nell'anno precedente, il magistrato istruttore ha sottoposto alla Regione, con nota prot. n. SC_ER 2546 dell'11 giugno 2024, un successivo quesito: *"La Sezione prende atto di quanto riferito [...] circa l'intendimento di codesta Regione di avviare un confronto con le società e gli enti al fine [...] anche di determinare una eventuale nuova riclassificazione delle società stesse secondo gli indirizzi giurisprudenziali citati da codesta Sezione". Allo stato, dai dati Portale "Partecipazioni" del*

Dipartimento del Tesoro, si evince come codesta Regione qualifichi a controllo pubblico le seguenti società: Ferrovie Emilia-Romagna srl; Lepida scpa; Art-er scpa; Apt servizio srl; Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione;IRST srl; ma non i seguenti organismi anche se a capitale pubblico maggioritario: Società di Salsomaggiore srl in liquidazione; Infrastrutture Fluviali srl; Bolognafiere spa; Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica srl consortile; Centro Agro-Alimentare Riminese spa; SAPIR spa; Centro Agro – Alimentare di Bologna scpa; Fiere di Parma spa; Piacenza Expo spa. Il tema, come noto, è quello della configurazione giuridica del “controllo pubblico” che da tempo impegna la giurisprudenza contabile ed amministrativa. L’orientamento che al momento pare tecnicamente prevalente è quello la cui ultima pronuncia è stata resa dal TAL Lazio (cfr. sent. sez. II, 11/4/2024 n. 6983). Non vi è dubbio che l’adesione a tale orientamento cambierebbe drasticamente lo scenario sopradescritto. È per questo motivo che è interesse di questa Sezione conoscere la posizione che codesta Regione intende assumere sulla questione tenuto conto che, in ragione del ruolo istituzionale rivestito, le indicazioni che codesto Ente esprimerà potrebbero giocare un peso specifico di non poca rilevanza nella prospettiva dell’adesione (o meno) alla nozione di “controllo pubblico” così come interpretata dalla Corte dei conti, dal Consiglio di Stato e da ultimo dal TAR Lazio”. La Regione, con nota acquisita agli atti con prot. n. SC_ER 2705 del 19 giugno 2024 riferisce che “Il rinvio, all’applicazione del nuovo Modello organizzativo di governance, dell’attività di verifica e definizione di una eventuale riclassificazione delle società partecipate dalla Regione era motivato dalla ricerca di una centralizzata modalità di presidio di un processo, quello che prelude alla riclassificazione delle società, molto complesso in quanto richiede la necessità di attivare un confronto istituzionale con una pluralità di soci pubblici per definire uno strumento, sia esso un accordo o un patto o una convenzione, per un efficace esercizio del controllo congiunto. Il nuovo Modello di governance delle partecipate, secondo le previsioni della Giunta regionale, dovrebbe trovare una sua applicazione a partire dal secondo semestre di quest’anno, una volta concluse le procedure per assegnare alla struttura centrale di controllo le risorse umane e strumentali volte a garantire un effettivo esercizio delle competenze assegnate. Subito dopo, verrà avviata una puntuale istruttoria e saranno promossi i confronti istituzionali con gli altri soci pubblici tesi a condividere regole comuni per il controllo congiunto attraverso patti parasociali o altri strumenti negoziali che rappresentano per la Regione condizione imprescindibile per esercitare correttamente il controllo. Con la presente nota, si conferma pertanto la volontà di questa Amministrazione di esplorare la strada di un nuovo modello di controllo pubblico congiunto da esercitarsi sulle società a prevalente capitale pubblico, per poi condividere tale percorso con la prossima Giunta, non appena insediata”.

Da quanto sopra esposto la Sezione ha rilevato la volontà della Regione di recepire le indicazioni formulate ed è in questa direzione che vengono lette le dichiarazioni più volte rese dagli Organi regionali competenti volte ad avviare i contatti necessari per procedere – in tempi ragionevoli – ad una completa revisione dell’assetto ordinamentale delle partecipazioni pubbliche regionali in connessione con l’applicazione del nuovo modello di governance già approvato dalla Giunta regionale. Pertanto, il Collegio si è riservato di esaminare nuovamente la questione nel contesto dei prossimi cicli di controllo.

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 2023 (come già nel 2022), 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 2023, tramite organismi societari partecipati dalla Regione Emilia-Romagna, risultava in numero di 138. Come evidenziato nella relazione di cui al giudizio di parificazione del rendiconto regionale esercizio 2022, le partecipazioni indirette al 31 dicembre 2022 erano n. 131: nella relazione suddetta la Sezione ha dato conto delle modifiche intervenute nel corso dell’anno 2023.

Per quanto riguarda le Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali, anche per l’anno 2023 l’Ente confermava la partecipazione in 12 organismi.

Pure per quanto concerne le Fondazioni, l’ente confermava per l’anno 2023 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 2023, 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, la Liquidatrice ha esposto la relazione sullo stato della liquidazione segnalando che con riferimento all'anno 2023 persistono le difficoltà alla cessione del bene principale della procedura di liquidazione per mancanza di acquirenti. Si tratta di un terreno edificabile nell'area Bertalia-Lazzaretto di Bologna. La vendita di tale bene condiziona una credibile data di conclusione della procedura. La cessione dei restanti beni e la soluzione dei rapporti creditizi sono tenuti in linea con la scadenza del bene principale. Le principali operazioni del 2023 hanno riguardato:

- la voltura delle utenze relative la cessione dell'impianto fotovoltaico: attività ancora in corso;
- i tentativi di cessione del lotto di terreno edificabile nell'area Bertalia-Lazzaretto, dei locali ad uso autorimessa siti in Bologna di proprietà di FBM S.p.a. in liquidazione: non sono intervenute sostanziali variazioni;
- l'archiviazione documentale: attività inventariali della documentazione attualmente custodita nei garage e nel sottotetto di Piazza della Costituzione in Bologna;
- l'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 negli anni precedenti aveva indicato che avrebbe continuato a seguire la vicenda riservandosi ogni ulteriore approfondimento nel futuro. Anche nella relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2023, la Sezione ha affermato che continua a riservare la massima attenzione in ordine alla questione della lettera di patronage sottoscritta il 12 novembre 2009 dalla Regione, dalla Provincia di Parma e dal Comune di Salsomaggiore Terme. Di recente la Sezione ne ha esaminato i possibili effetti dall'angolatura del Comune di Salsomaggiore Terme oggetto di un controllo finanziario che ha avuto come riferimenti il rendiconto 2021 ed il bilancio preventivo 2022/24 (cfr. del. n. 125/2023/PRSE). In quel contesto, il Collegio ha ulteriormente approfondito e confermato i profili di possibile, grave problematicità connessi alla suddetta lettera di patronage, garanzia più volte definita da questa Sezione regionale di controllo come improvvida e foriera di possibili concreti gravi effetti sul piano del danno erariale, effetti negativi che si potrebbero attualizzare nel prossimo futuro in relazione alla conclusione della

procedura concorsuale. Alla luce di tali considerazioni, il Collegio continua a monitorare lo sviluppo dell'intera vicenda.

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. In riferimento alla società in parola, nel precedente giudizio di parificazione emesso sul rendiconto regionale esercizio 2022, l'Ente 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 potrebbero 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 potesse avere uno sviluppo conclusivo. In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto anno 2023, la Regione ha riferito che la dismissione della partecipazione nella

società Terme di Castrocaro S.p.a. è attualmente in corso. I fatti più significativi che l'Ente segnala sono i seguenti:

1. il socio di maggioranza Longlife Formula S.r.l. ha presentato in data 19 ottobre 2023 una Offerta irrevocabile a termine sulla totalità delle azioni detenute dai soci Enti Pubblici, caratterizzata da una quantificazione del valore della società pari ad euro 14.151.461,60, tale per cui al complesso delle azioni detenute dei soci pubblici è offerto un prezzo di vendita pari ad euro 1.941.076,81 pagabile in denaro in tre tranches annuali di pari importo. Tale offerta aveva un carattere di vincolatività per l'offerente fino al 18 novembre 2023;
2. la Regione, in accordo ed in nome e per conto anche del Comune di Castrocaro e della Provincia di Forlì-Cesena, ha ritenuto di sottoporre l'offerta ad un giudizio di congruità ("fairness opinion") ad un esperto qualificato, anche tenendo conto del valore posto a base d'asta nelle gare svolte per la cessione delle azioni in questione concluse senza alcuna offerta;
3. il giudizio di congruità è stato espresso dall'esperto incaricato, Dottore Commercialista e Revisore Legale Senior partner dello Studio La Croce con sede in Bologna, in data 29 dicembre 2023. Il giudizio si esprime a favore della congruità dell'offerta rispetto al valore dell'azienda;
4. la Regione ha richiesto in data 24 gennaio 2024 all'offerente Longlife Formula S.r.l., ancora in nome e per conto anche del Comune di Castrocaro e della Provincia di Forlì-Cesena, di aggiornare i tempi di vincolatività dell'offerta presentata, che nel frattempo erano spirati, affinché si potesse procedere ad esperire ogni attività propedeutica all'assunzione delle determinazioni/deliberazioni in merito alla dismissione delle azioni.

Longlife Formula S.r.l. ha comunicato in data 2 aprile 2024 ai soci pubblici la postergazione del termine di efficacia dell'offerta irrevocabile fino al 30 settembre 2024, accompagnando il rinnovo dell'offerta a pari condizioni con apposite garanzie per il pagamento rateale del prezzo e il riconoscimento degli interessi legali che matureranno. I soci pubblici alla data di redazione della presente relazione stanno concordando una operazione di dismissione coordinata ed in unica soluzione, secondo una tempistica che tenga conto delle procedure

del singolo Ente. La Sezione ha rilevato che dall'esame del bilancio di esercizio 2023 emerge che il Patrimonio netto ammonta ad euro 34.217.105 (nel 2022 era pari ad euro 35.361.806). Ai fini del contraddittorio alla Regione è stato richiesto di riferire al riguardo indicando, essendo prossimo il termine del 30 settembre 2024, aggiornamenti in tema di offerta irrevocabile ovvero se i soci pubblici, fra i quali l'Ente, intendono accettare la suddetta offerta. L'Ente ha riferito, a completamento di quanto comunicato nella precedente comunicazione alla Corte, che "essendo l'offerta irrevocabile di Longlife Formula maturata nell'ambito processo avviato con l'articolo 24 del TUSP, ed in particolare a seguito dell'invito da parte del management della società al socio di controllo a provvedere ad avanzare un'offerta ai soci pubblici constata l'inesistenza di risorse liquide o liquidabili nel bilancio della società, prima dell'accettazione la Regione ha ritenuto di dover procedere con i seguenti due passaggi: • ha acquisito una fairness opinion da parte di un esperto contabile incaricato circa il prezzo offerto; • ha assunto la deliberazione di giunta regionale n. 1157 del 17/06/2024 con la finalità di completare la valutazione attraverso un avviso al mercato a presentare manifestazioni di interesse migliorative del prezzo offerta da Longlife Formula [...]; All'esito infruttuoso della procedura di sollecitazione al mercato a presentare manifestazioni d'interesse la Regione ha dato formale accettazione dell'offerta a Longlife Formula in data 16/09/2024".

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 Regione riferisce che si è conclusa la procedura di dismissione delle quote di partecipazione RER in Infrastrutture fluviali ed è stato dato mandato all'Avvocatura Regionale per la riscossione di quanto dovuto. Ai fini del contraddittorio alla Regione è stato richiesto a quale importo è stata alienata la quota di partecipazione. In sede di contraddittorio, previa apposita richiesta da parte del Magistrato istruttore, la Regione dichiara di non conoscere l'importo al quale è stata alienata la quota di partecipazione e che,

previo accertamento, avrebbe riferito sul punto. Ad integrazione di quanto sopra, con successiva nota acquisita agli atti con prot. n. 4588/2024, l'Ente trasmette l'aggiornamento sul percorso ad oggi intrapreso per la messa in liquidazione della società Infrastrutture Fluviali. In particolare, "Nel febbraio 2024 è stato sottoscritto atto di vendita della Motonave Padus al comune di Boretto, dopo aver espletato bando di vendita pubblico andato deserto, per una cifra di 53.000€ (valore del cespite). Prima di procedere alla messa in liquidazione della società si è reso però indispensabile provvedere alla chiusura di un distributore di proprietà, con relativa bonificazione della cisterna interrata e fortunatamente in collaborazione con il comune di Boretto resosi disponibile, visto il notevole iter burocratico. Per la società questo comporterà un aggravio sulle spese impreviste nel bilancio di fine anno. Infrastrutture conta comunque di chiudere con un sostanziale pareggio, e quindi senza divisione di attivo ai soci, ritiene di riuscire a chiudere il percorso burocratico (convocazione assemblea straordinaria soci e procedura di messa in liquidazione), entro febbraio 2025".

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. Alla luce delle prospettazioni svolte dall'Ente in occasione del giudizio di parifica anno 2022 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. Ai fini dell'emissione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2023, a fronte di preciso quesito del Magistrato istruttore, la Regione ha riferito che *“il risultato economico dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 è positivo per euro 235.129,00. Esso, quindi, ha confermato la previsione di utile del budget 2023, raddoppiando il dato previsionale in termini assoluti. Quanto alle ragioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, oltre a quanto appena illustrato circa il risultato economico dell'esercizio. La società Piacenza Expo non presenta situazioni di squilibrio finanziario, né esposizioni debitorie a cui la società ha mostrato difficoltà di farvi fronte. È caratterizzata da una importante stagionalità biennale, e prosegue con una strategia di investimenti nel quartiere. Come già riferito alla Corte in sede di analisi del risultato del 2022, la società da tempo sta investendo in nuove manifestazioni, che tuttavia hanno bisogno di periodi piuttosto lunghi per raggiungere livelli paragonabili. In secondo luogo, si è verificato un impatto per il numero ridotto di manifestazioni rispetto al periodo pre-pandemia. Si tratta degli effetti più a lungo termine della crisi pandemica. 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 tratta di effetti riscontrabili su tutto il settore fieristico nazionale. Per completare ogni considerazione sulla convenienza economica della partecipazione, oltre agli elementi sopra riscontrabili anche ai fini dell'articolo 20 c. 2 del TUSP, l'Ente ritiene si debba contemplare nel caso di società fieristiche (rectius di “gestione di quartieri fieristici”) una serie di ulteriori fattori – difficilmente stimabili in grandezze monetarie – ma sicuramente afferenti all'interesse generale perseguito dalla Regione (come definito dalla L.r. n. 15/2008). In primis, l'obiettivo di promozione nazionale ed internazionale, sia delle filiere produttive regionali, sia dei territori più in generale. La Regione, infatti, per perseguire scopi analoghi dovrebbe intervenire con politiche settoriali di promozione. Vale a dire stanziare dei fondi per tali azioni ed attività. Ovviamente tali somme sono difficilmente stimabili, ma sotto un profilo concettuale andrebbero considerate come risparmi ottenuti. Secondo AEFI1 “I numeri ... confermano in modo lampante come la quarta industria fieristica al mondo [in riferimento alle fiere nazionali nel complesso, ndr] sia prima di tutto un incubatore naturale di business per i distretti industriali italiani e poi una*

leva di indotto ad alto valore aggiunto in favore dei territori. Un b2b fieristico che ogni anno impegna decine di migliaia di imprese del made in Italy in grado di performare sette volte meglio rispetto al totale dell'economia italiana (+2% vs +0,3% la crescita media annua del fatturato dal 2012 al 2019). Un'over performance a cui il sistema fieristico ha contribuito in modo distintivo.... il vantaggio ottenuto dalle aziende che, fra il 2012 e il 2019, hanno creduto nelle fiere: 12,6 punti di crescita cumulata in più delle vendite e 0,7 punti di marginalità lorda (Ebitda) in più, rispetto a chi non ha partecipato". In secondo luogo, occorre certamente considerare l'effetto che le manifestazioni fieristiche producono sull'indotto diretto ed indiretto. L'indotto diretto (imprese di allestimento, di servizi, etc.) è per lo più composto da maestranze locali. L'indotto indiretto (imprese alberghiere, di ristorazione, trasporti, etc.) è direttamente inciso dal numero dei visitatori ed operatori presenti nelle giornate di fiera. Il fatturato generato in tali aziende nelle giornate di eventi fieristici non è certamente ricompreso in quello della società di gestione dell'quartiere fieristico. Purtroppo, è indiscutibile l'interesse dell'Ente pubblico nel considerarlo in termini di occupazione ed entrate fiscali. Sempre secondo l'AEFI: "le fiere operano con un moltiplicatore di 2,4: ogni euro di valore aggiunto generato direttamente dal sistema fieristico (da espositori, organizzatori e visitatori), ne produce ulteriori 1.4 nell'economia nazionale. Guardando all'occupazione, gli effetti sono solo leggermente inferiori (qui il moltiplicatore è infatti 2,1), con ogni posto di lavoro diretto del sistema a sostenerne altri 1.1 in Italia. Gli effetti moltiplicativi ottenuti sono in linea rispetto a quelli stimati di recente per l'industria fieristica europea, ma superiori a quelli evidenziati per i sistemi britannico e spagnolo. Conclusivamente, appare coerente segnalare - a sostegno dei motivi di sostenibilità finanziaria - quanto relazionato dal Collegio sindacale nel contesto dell'approvazione del bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 a proposito dei nuovi adempimenti richiesti dal Codice della crisi aziendale, ed in particolare quando afferma "Non abbiamo effettuato segnalazioni all'Organo di amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 25-octies d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14".

La Sezione ha registrato con favore il fatto che i propri inviti sono stati raccolti dalla Regione così come dimostrato dai risultati raggiunti e dal complesso delle motivazioni sottese alla protezione nel segno dello sviluppo del sistema fieristico piacentino ritenendo tuttavia necessario svolgere qualche osservazione sulla tecnica di intervento scelta dall'Ente per il sostegno al settore di che trattasi che potrebbe presentare profili di possibile attrito con il rispetto della concorrenza nel mercato di riferimento la cui garanzia di effettività è affidata dal legislatore all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ex D. Lgs. n. 175 del 2016.

In particolare, ci si intende riferire al divieto di aiuti di Stato tenuto conto che l'attribuzione di vantaggi economici deve essere erogata dall'Amministrazione operante secondo il dettato dell'art. 12 della L. n. 241/1990. Nel caso specifico la Sezione assiste ad interventi diretti a favore di imprese (ancorché partecipate da soggetti pubblici) che operano direttamente sul mercato giustificati dalla attuazione di politiche volte allo stimolo di effetti benefici sull'indotto fieristico. Ai fini del contraddittorio è stato richiesto alla Regione, se con riferimento a quanto indicato poc'anzi, intendesse svolgere eventuali controdeduzioni sul punto evidenziato. In sede di contraddittorio avvenuto in data 1° ottobre 2024 la Sezione ha espresso una valutazione positiva circa il conseguimento, da parte della società in parola, per l'anno 2023 di un utile di esercizio rilevando, purtuttavia, un andamento altalenante negli anni scorsi fra risultati positivi e negativi di esercizio e raccomandando, pertanto, anche quest'anno la massima attenzione alla situazione gestionale attuale e prospettica della partecipata. Successivamente l'Ente ha riferito che *“pare opportuno innanzitutto separare la posizione della società partecipata dalla Regione da quella delle imprese che entrano in relazione con questa per ragioni commerciali (cosiddetto “indotto”). In primo luogo, cioè con riferimento alla partecipata diretta, il tema della compatibilità con il mercato interno è stato sviluppato dalla Regione attraverso analitica motivazione resa nella deliberazione della giunta regionale n. 928 del 21/06/2021 [...], alle pagine da 8 a 9, di cui si riporta lo stralcio: “- infine, si dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese in ragione del fatto che la partecipazione all'aumento di capitale avviene nel rispetto del “principio dell'investitore privato” in una economia di mercato. Giova a questo proposito richiamare quanto scritto dalla stessa Commissione Europea, secondo la quale “non vi è aiuto pubblico quando, in occasione di un apporto di nuovo capitale in imprese, tale apporto si verifica in circostanze che sarebbero accettabili per un investitore privato operante nelle normali condizioni di una economia di mercato”. Ciò trova conferma in quanto già precedentemente argomentato circa il citato “documento di programmazione” (e suoi allegati), nonché nella duplice circostanza secondo cui: a) i soci pubblici e privati riuniti in assemblea straordinaria il 15 aprile 2021, con partecipazione totalitaria, hanno approvato all'unanimità il detto aumento sia nella parte destinata ai soci sia nella parte destinata ai terzi; b) l'aumento di capitale in entrambe le componenti (in opzione ai soci e verso terzi) avviene a pari condizioni di sottoscrizione”. In secondo luogo, vale a dire con riferimento alle imprese dell'indotto, si conviene che un eventuale aiuto di stato sarebbe configurabile*

nel momento in cui – anche come effetto indiretto dei contributi di fonte pubblica (in questo caso attraverso l'aumento di capitale) – le imprese a valle percepissero vantaggi rispetto ad una qualsiasi altra impresa sul mercato in concorrenza. Tuttavia, tale scenario sarebbe riscontrabile solamente nel caso in cui alle imprese in oggetto venissero offerte condizioni più favorevoli e fuori mercato (divenendo in questo modo i destinatari dei “vantaggi” di fonte pubblica), mentre nel caso concreto tutto ciò è sicuramente da escludere. La Regione non ha mai acquisito evidenze tese a confutare che le condizioni offerte a tutti gli operatori “operanti nel” (fornitori) e “del” (clienti) quartiere fieristico avvenissero a condizioni di mercato e a condizioni di parità tra gli stessi”.

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 Tutto Food. 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 Tutto Food. 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 per cento del capitale sociale (valore complessivo del capitale sociale di euro 31.166.880,00). La Regione Emilia-Romagna deteneva il 4,1436 per cento 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. Con riferimento **all'anno 2023**, al fine dell'emissione del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2023, il Magistrato istruttore ha ritenuto di sottoporre all'Ente i seguenti quesiti. Più precisamente, il quesito specifico “[...] situazione aggiornata relativa agli accordi eventualmente stipulati fra i partecipanti alla compagine societaria e allo stato economico-finanziario”. L'Ente ha riferito che “Non sono presenti aggiornamenti da segnalare rispetto a quanto già comunicato alla Corte il 28 aprile 2023. Il bilancio approvato dal CDC evidenzia un utile di euro 5.307.552”. In punto di risposta al quesito generale “modifiche di rilievo intervenute nel corso del 2023 e nei primi mesi del 2024 in ordine alle partecipazioni della Regione in società ed altri enti”, con riferimento alla società in parola, l'Ente riferisce che “L'assemblea straordinaria del 18 ottobre 2023 ha deliberato l'approvazione al progetto di fusione per incorporazione nella società Fiere di Parma S.p.a. (società incorporante) della società Do.mo.art. (società incorporata). Conseguentemente si è ridotto il numero di indirette partecipate dalla Regione. Quanto all'operazione denominata “TuttoFood” si è dato riscontro nella relazione del giudizio di parificazione del bilancio regionale dello scorso anno

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 già descritte nel Referto dell'anno precedente (cfr. del. n. 87/2024/REF) a cui si fa rinvio.

Ai fini dell'emissione giudizio di parificazione sul rendiconto della Regione anno 2023, il Magistrato istruttore ha chiesto alla Regione di “[...] riferire in ordine all'operazione aziendale concernente il processo di ammissione delle azioni sociali alle negoziazioni su Euronext Growth Milan, sistema multilaterale di negoziazione organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.a., nonché eventuale sviluppo con riferimento alla quotazione del titolo azionario”.

L'Ente, in risposta alla nota suddetta ha riferito come di seguito "Nella nota del 14 novembre si è dato conto dei seguenti passaggi: 1. La società ha avviato il processo di ammissione delle proprie azioni alle negoziazioni su Euronext Growth Milan, sistema multilaterale di negoziazione organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A.; 2. Il Consiglio di amministrazione, riunitosi in data 27 ottobre 2023, ha positivamente deliberato in relazione al progetto di quotazione della società. 3. È stata convocata per il 13 novembre l'assemblea ordinaria e straordinaria dei soci con all'ordine del giorno l'esame e l'approvazione del progetto di ammissione delle azioni della società alle negoziazioni su Euronext Growth Milan. A riscontro di quanto richiesto dal presente quesito si riferisce che, successivamente, il processo di quotazione delle proprie azioni sul mercato Euronext Growth Milan – Segmento Professionale ("EGM-Pro") si è concluso in data 18 dicembre 2023, con l'ammissione alle negoziazioni delle azioni, e il successivo avvio delle stesse in data 20 dicembre 2023. Nell'ambito dell'operazione di quotazione è stata effettuata una raccolta complessiva di 40 milioni di euro, di cui 15 milioni attraverso un aumento di capitale in opzione a un prezzo di 1,25 euro per azione e il successivo collocamento a mercato della parte inoperta, e 25 milioni di euro derivanti dalla conversione del Prestito Obbligazionario Convertibile ("POC") emesso in data 14 dicembre 2022 e interamente sottoscritto da Informa Group Limited. Il primo giorno di negoziazioni ha corrisposto una capitalizzazione complessiva di 243,5 milioni di euro. Strettamente connesso all'operazione di quotazione si riferisce di seguito quanto occorso con riferimento all'aumento di capitale al servizio della quotazione deliberata dall'assemblea dei soci del 13 novembre 2023 e al Prestito Obbligazionario Convertibile ("POC"). Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 10 novembre 2022, ha deliberato l'emissione di un Prestito Obbligazionario Convertibile. L'emissione del prestito è effettivamente avvenuta in data 14 dicembre 2022 con contestuale versamento da parte del sottoscrittore Informa Group Limited dell'importo di 25 milioni di euro. Gli amministratori hanno dato conto delle operazioni conseguenti al successo della quotazione nel fascicolo del bilancio chiuso al 31/12/2023, di cui se ne ripropone uno stalcio: "Aumento di capitale in denaro a servizio della quotazione e conversione del POC In data 13 novembre 2023 l'Assemblea dei Soci, nell'ambito dell'approvazione del progetto di ammissione delle azioni di BolognaFiere alle negoziazioni su Euronext Growth Milan – Segmento Professionale ("EGM-Pro"), ha deliberato di aumentare, in via scindibile e a pagamento, il capitale sociale per un importo massimo di 15 milioni di euro mediante emissione di azioni ordinarie da offrire in opzione ai soci ai sensi dell'art. 2441, c. 1, del Cod. civ., con termine finale di sottoscrizione al 31 dicembre 2024, conferendo al tempo stesso delega all'Organo amministrativo della Società per la definizione di tutti gli aspetti legati alle tempistiche e alle condizioni dell'operazione, ivi compreso il

prezzo di emissione delle nuove azioni, stabilendo come valore minimo 1,25 euro. In esecuzione di tale delibera, nella seduta del 16 novembre 2023, il Consiglio di Amministrazione ha stabilito il periodo per l'esercizio dei diritti di opzione e prelazione (entro il 4 dicembre 2023) e le relative condizioni dell'aumento di capitale, e cioè l'emissione di massime n. 12.000.000 nuove azioni ordinarie della Società, a godimento regolare, aventi le medesime caratteristiche di quelle in circolazione, al prezzo di 1,25 euro ciascuna (di cui 1,00 euro da imputare a capitale ed 0,25 euro a riserva di sovrapprezzo) per un controvalore massimo complessivo pari a 15 milioni di euro, definendo altresì il periodo per il collocamento a mercato dell'eventuale inoptato (entro l'11 dicembre 2023), alle medesime condizioni di quanto riservato ai soci. All'esito dell'esercizio delle opzioni sono state sottoscritte n. 7.516.341 azioni, cui si sono aggiunte le azioni sottoscritte in fase di collocamento a mercato, con una integrale sottoscrizione di quanto offerto in aumento di capitale (12.000.000 azioni) e una raccolta complessiva di 15 milioni di euro. Nell'ambito dell'operazione di quotazione delle azioni della Società, in data 8 dicembre 2023 Informa Group Limited ha esercitato il proprio diritto di conversione del POC secondo quanto previsto nel relativo regolamento, che prevedeva la possibilità, su richiesta del sottoscrittore o dell'emittente, di conversione del POC subordinatamente alla quotazione delle azioni della Società. Conseguentemente, alla data di inizio delle negoziazioni, sono state messe a disposizione di Informa Group Limited le n. 22.222.222 azioni a servizio della conversione. A seguito dell'operazione di quotazione, considerando sia l'aumento di capitale sia la conversione del POC, così come alla data del presente documento, il capitale sociale di BolognaFiere è pari a 194.811.457,00 euro, interamente sottoscritto e versato, costituito da n. 194.811.457 azioni, prive di valore nominale. ... Al 31 dicembre 2023 il capitale sociale emesso da BolognaFiere S.p.A. risulta pari a euro 194.811.457, corrispondenti a un numero di azioni ordinarie complessive di n. 194.811.457, ammesse a quotazione su Euronext Growth Milan – Segmento Professionale. Alla medesima data, per quanto di propria conoscenza, secondo le risultanze del Libro dei Soci, integrate dalle comunicazioni ricevute e dalle altre informazioni a disposizione, i detentori di partecipazioni rilevanti nel capitale di BolognaFiere S.p.A. sono riportati nello schema che segue, che include anche la percentuale dei diritti di voto. Delle azioni detenute da Informa Group Limited, un numero pari a 22.222.222 risultano soggetto ad un periodo di lock-up pari a 12 mesi a partire dalla data di inizio delle negoziazioni su EGMPPro. All'interno della voce altri azionisti sono incluse n. 144.288 azioni proprie rappresentative dello 0,07% capitale sociale, in relazione alle quali il diritto di voto è sospeso".

Con riferimento ai risultati di esercizio, la Sezione in sede di giudizio parifica del rendiconto della Regione Emilia-Romagna anno 2023 ha osservato che la Società ha

conseguito nell'esercizio precedente (2022) una perdita pari ad euro 14.179.560,00 e a livello di gruppo un risultato negativo per euro 5.342.657 (*rectius*, dal documento contabile: perdita del Gruppo per euro 5.342.657,00 e perdita di competenza degli azionisti della Capogruppo euro 5.621.605). 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 euro 35.202.048,00 (quindi sono iscritte quale posta negativa nella voce Patrimonio netto). Gli amministratori proponevano 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 euro 14.179.560,00 + 35.202.048,00 per complessivi euro 49.381.608.

Dalle informazioni fornite dall'Ente (bilancio societario separato e di gruppo esercizio 2023) emerge la circostanza che la società Bolognafiere S.p.a. consegue nel 2023 un risultato positivo di euro 2.122.916 e a livello di gruppo un utile di euro 731.553. Purtuttavia, dall'esame del documento contabile emerge la circostanza che il risultato positivo deriva dai proventi da partecipazioni per euro 16.861.490, poiché sia il risultato operativo che la gestione finanziaria risultano negative e precisamente per euro 8.857.232 (il primo) ed euro 7.574.802 (il secondo).

Ai fini del contraddittorio è stato richiesto alla Regione se intendesse svolgere eventuale controdeduzione sul punto evidenziato.

L'Ente ha evidenziato che, per prassi consolidata, in quel genere di società formato da una struttura di Gruppo, non si guarda al singolo reddito operativo di esercizio negativo ma, appunto, all'intero Gruppo in ragione delle strategie aziendalistiche volte a conservare margini nei marchi migliori.

In tema e nella stessa sede, la Sezione ha evidenziato come le medesime espressioni erano state rese anche nel corso del contraddittorio dello scorso anno (giudizio di parificazione sul rendiconto esercizio 2022 n.d.r.) e ne ha preso atto quale esternazione della Regione. Tuttavia, il Magistrato istruttore ha evidenziato come il risultato operativo sotto il profilo normativo assuma un significato preciso e non opinabile. La posizione della Regione è tributaria di valutazioni aziendalistiche certamente apprezzabili sul piano generale ma non convergenti - allo stato - con le risultanze obiettive rammentando, ancora una volta, che,

quando le disposizioni del Codice civile parlano di risultato tipico forniscono un'indicazione precisa relativa al conto economico.

Con apposita nota acquisita agli atti con prot. n. 4588/2024, l'Ente non contraddice nulla circa l'esattezza dei dati indicati che hanno natura oggettiva. L'Ente prosegue riferendo che semmai è possibile aggiungere che lo schema di bilancio tipico della società BolognaFiere evidenzia "storicamente" (vedasi ultimi bilanci di epoca pre-pandemica) lo spostamento dei margini maggiori nelle proprie partecipazioni in veicoli societari circoscritti ad una singola manifestazione e/o gruppo di manifestazioni sul mercato nazionale e sul mercato internazionale afferenti allo stesso marchio (es.: Cosmoprof). In secondo luogo, con riferimento al solo risultato operativo, l'Ente ritiene positivo il risultato raggiunto che, nella prospettazione regionale, deve essere letto al netto dell'accantonamento per ammortamenti (Risultato operativo lordo) risultando positivo per 5 mln di euro. La Regione prosegue indicando che anche in questo caso, "storicamente" si dimostra che al netto delle poste figurative il margine della gestione caratteristica risulta positivo e non foriero di problemi di liquidità. Quanto all'esposizione finanziaria e alla sua sostenibilità nel tempo (gestione finanziaria) l'Ente preferisce non aggiungere ulteriori argomentazioni oltre quelle già ampie e appropriate illustrate dalla Regione nei precedenti giudizi di parificazione. Conclusivamente, l'Ente indica che i risultati parziali in argomento riflettono la configurazione organizzativa scelta nell'ottica del "gruppo" per finalità di gestione delle singole manifestazioni.

Infine, l'Ente conferma gli importi suddetti e indica che il risultato positivo della gestione finanziaria nel bilancio d'esercizio 2023 (euro 16.861.490) è dovuto all'effetto combinato di svalutazioni di partecipazioni per euro 505.568 e dividendi incassati per euro 17.367.059 e influisce certamente sul risultato d'esercizio.

Si rappresentano nella tavola che segue i risultati di esercizio della società in disamina dal 2017 al 2023.

BolognaFiere s.p.a. - risultati di esercizio							
	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Risultato di esercizio	2.122.916,00	-14.179.560,00	-9.137.708,00	-32.362.092,00	6.662.207,00	5.401.017,00	5.745.523,00

Risultato 2023 da bilancio d'esercizio approvato dall'Assemblea dei Soci

Nella tavola che segue viene rappresentato il risultato di esercizio della società in argomento dal 2019 al 2023 con evidenza anche di quello a livello di gruppo. Il Collegio rileva che nel 2023 al contrario di quanto occorso negli anni 2021 e 2022 il gruppo produce un effetto negativo a livello di capogruppo. Più precisamente, mentre nel 2023 la capogruppo consegue un utile pari ad euro 2.122.916 il gruppo un risultato positivo pari ad euro 731.553: ciò implica che le partecipate hanno ridotto di euro 1.391.363 l'utile della capogruppo.

Società partecipate - Risultato d'esercizio									
(valori in unità euro)									
n.	Denominazione	2019	2020	2021	2021 consolidato	2022	2022 consolidato	2023	2023 consolidato
19	Bolognafiere s.p.a.	6.662.207,00	-32.362.092,00	-9.137.708,00	134.300,00	-14.179.560,00	-5.342.657,00	2.122.916,00	731.553,00

Dall'esame del bilancio separato Bolognafiere S.p.a. emerge un valore del Patrimonio netto pari ad euro 252.342.415 di cui capitale sociale euro 194.811.457, Riserva sovrapprezzo azioni euro 52.353.554, Altre riserve euro 52.182.802, perdite di esercizi precedenti euro 49.128.313 ed utile di esercizio pari ad euro 2.122.916. Dal medesimo documento contabile emerge che gli amministratori propongono all'approvazione dei Soci il "[...] Bilancio di esercizio della società BolognaFiere S.p.A. chiuso al 31 dicembre 2023, il cui risultato finale consiste in un utile di esercizio pari a euro 2.122.916 [...], che [...] proponiamo di portare a nuovo".

Inoltre, in merito alle perdite iscritte in bilancio il Magistrato istruttore ha richiesto all'Ente "[...] con riferimento alle perdite iscritte in Bilancio di esercizio 2022 (perdita esercizio 2022 € 14.179.560,00 e portate a nuovo € 35.202.048,00 per complessivi 49.381.608 euro), riferire se sono state assunte decisioni al riguardo e in caso contrario quanto il mancato ripiano impatti a titolo di accantonamenti sul bilancio regionale. Si chiede, altresì, la situazione economica – finanziaria societaria relativa all'anno 2023 con particolare riferimento al risultato di esercizio".

L'Ente, sul punto, ha riferito che "Gli amministratori In sede di gestione del bilancio non hanno proposto ai soci operazioni di ripiano di perdite ritenendo sostenibile il recupero degli stessi attraverso i futuri utili ipotizzati nel piano industriale. Quindi in esecuzione della delibera dell'assemblea dei soci che ha approvato il bilancio chiuso al 31/12/2022 hanno riportato a nuovo le perdite. In sede di approvazione del bilancio chiuso al 31/12/2023 – nel frattempo intervenuta – i soci hanno approvato la proposta degli amministratori di portare a

nuovo l'intero utile di esercizio pari ad € 2.122.916,00. L'art. 21 del Decreto Legislativo 175/2016 cita quanto segue "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. Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio". Sulla base di tale norma si è proceduto quindi al calcolo del Fondo perdite societarie e quindi degli impatti a titolo di accantonamenti sul bilancio regionale, tenendo in considerazione gli importi presenti nel bilancio consolidato 2022 di Bolognafiere s.p.a."

Con riferimento al Fondo perdite societarie la Sezione ha rilevato che l'accantonamento effettuato con riferimento alle perdite non ripianate iscritte in bilancio della BolognaFiere ammonta ad euro 3.692.657

In merito ai valori di rilievo da Stato patrimoniale e Conto economico nella tavola che segue sono riportati: il valore dell'immobilizzazione con riferimento alla percentuale di possesso e al valore del Patrimonio netto da un importo di euro 23.387.775,49 (pari all'11,56 percento) nel 2019 (ante perdite di esercizio e operazioni societarie) risulta a fine 2023 pari ad euro 19.228.492,02 (pari al 7,62 percento) a fronte anche di un versamento da parte della Regione a titolo di adesione ad aumento di capitale sociale di euro 2.500.000,00.

BolognaFiere spa					
	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
Valore della produzione	64.865.746,00	15.370.335,00	47.712.483,00	66.515.837,00	76.617.712,00
Costi della produzione	71.228.514,00	45.258.647,00	53.911.615,00	78.479.579,00	85.474.943,00
Differenza fra valore e costi	-6.362.768,00	-29.888.312,00	-6.199.132,00	-11.963.742,00	-8.857.232,00
Risultato di esercizio	6.662.207,00	-32.362.092,00	-9.137.708,00	-13.995.460,00	2.122.916,00
Capitale sociale	106.780.000,00	106.780.000,00	106.780.000,00	157.200.000,00	194.811.457,00
Patrimonio netto	202.316.397,00	169.805.913,00	162.667.009,00	217.993.444,00	252.342.415,00
Percentuale Regione	11,56	11,56	11,56	9,44	7,62
Valore immobilizzazione finanziaria PN	23.387.775,49	19.629.563,54	18.804.306,24	20.578.581,11	19.228.492,02
Valore immobilizzazione finanziaria iscritta in SP regionale	16.462.828,58	16.462.828,58	16.462.828,58	18.962.828,58	18.962.828,58

La Sezione, con riferimento a Bologna Fiere ha concluso che *“alla luce dei dati come sopra esposti, conferma la necessità che l’Amministrazione monitori costantemente la situazione aziendale anche per valutare l’adozione di azioni di salvaguardia a tutela della dell’integrità della partecipazione pubblica, tenuto conto che, come sottolineato prima, la Regione medesima ha partecipato con proprie risorse all’aumento del capitale sociale”*.

3.5 Le attività di vigilanza delle società in house

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).

In particolare, vengono sottoposti a preventiva presa d’atto e contestuale proposta di approvazione all’Organo di Controllo Analogo congiunto se costituito (controlli ex ante):

- i programmi triennali dei fabbisogni di personale e relativi aggiornamenti;

- le modifiche all'organigramma della società, qualora queste comportino un incremento delle posizioni dirigenziali o una diversa strutturazione delle macro-divisioni aziendali;
- i programmi biennali di acquisizione di beni e servizi e i programmi triennali di affidamento dei lavori, con relativi aggiornamenti;
- i piani di alienazione / acquisizione di beni immobili patrimoniali;
- i piani di investimento finanziario.

Sono oggetto di controllo in itinere, durante l'anno di riferimento, i Budget preventivi di bilancio relativamente alle voci di costi e ricavi e alle principali voci di stato patrimoniale mediante:

- monitoraggi trimestrali sull'andamento delle voci economiche di bilancio con evidenza e motivazioni dei principali scostamenti intervenuti rispetto alle previsioni di Budget;
- monitoraggi semestrali sulle voci di stato patrimoniale con evidenza dei principali scostamenti debitamente motivati.

I controlli ex post, definiti dal modello di controllo, sono riferiti agli ambiti di seguito elencati:

- 1) aderenza degli statuti al dettato normativo;
- 2) obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità;
- 3) vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimento di incarichi;
- 4) indirizzi sulle politiche retributive;
- 5) affidamenti di contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi e per l'affidamento di lavori;
- 6) obblighi in materia di nomine e compensi agli organi amministrativi;
- 7) profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari;
- 8) conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali;
- 9) conformità alla normativa in materia del Codice dell'Amministrazione Digitale;
- 10) controlli su eventuali società partecipate dalle società in house.

I risultati complessivi derivanti dall'esercizio della funzione di vigilanza sono riportati in un Report trasmesso ai Direttori di ciascuna società in house.

In relazione alle evidenze riportate nel suddetto Report, i direttori delle Società trasmettono osservazioni, integrazioni e precisazioni che ritengono opportuno portare a conoscenza della Struttura di vigilanza.

Gli esiti del controllo e le relative controdeduzioni sono, successivamente, oggetto di un confronto (contraddittorio) tra gli Uffici della Regione (nelle figure del Capo di Gabinetto, Direttore generale REII, Direttore generale di riferimento per materia, Responsabile del Settore Pianificazione Finanziaria, Controllo di gestione e Partecipate) e il Direttore di ciascuna società in house.

Nel corso di tali approfondimenti, sono condivise le modalità e le azioni per il superamento delle anomalie eventualmente riscontrate; l'effettivo superamento delle criticità rilevate costituirà oggetto di specifica verifica nel corso dell'anno successivo.

Al termine della procedura, degli esiti finali dell'attività di controllo viene data informazione alla Giunta regionale.

I Report sono inoltre trasmessi anche alle altre Amministrazioni socie delle società in house, nel rispetto di quanto previsto dal Modello di controllo e/o dai patti parasociali, configurandosi come un documento di riferimento per l'esercizio del controllo analogo congiunto.

Al riguardo, l'Ente trasmette quattro report relativi alle società Lepida Scpa, ART-ER Scpa, Apt Servizi Srl e FER Srl, per un approfondimento sul processo, sui contenuti e sui risultati dell'attività di vigilanza svolta nel 2023 con riferimento all'annualità 2022 e precisa che sono "attualmente in corso le verifiche relative all'esercizio finanziario 2023, con l'obiettivo di consentire agli Enti soci di disporre dei Report attestanti l'attività di vigilanza sull'esercizio 2023 in concomitanza con l'approvazione del bilancio. Per corrispondere alle richieste della Corte dei Conti, è stato predisposto un primo Report con gli esiti del controllo su dati e procedure non afferenti al bilancio della società, già anticipato alle società in house. A questo primo documento seguirà, successivamente, la produzione del Report integrale, con l'analisi svolta su tutti gli ambiti di controllo, che sarà trasmesso al termine del processo di vigilanza, auspicabilmente entro il mese di maggio 2024. In questo modo è anticipata di circa 2 mesi la produzione dei Report finali con un notevole sforzo organizzativo della Struttura di vigilanza".

Successivamente, l'Ente riferisce quanto di seguito rappresentato.

Con la finalità di accrescere l'efficacia dell'attività di vigilanza, svolta dalla Regione sulle società in house, i cui esiti sono portati a conoscenza degli altri soci – nel rispetto di quanto previsto dal Modello di controllo e dai patti/accordi/convenzioni per l'esercizio del

controllo analogo congiunto, a partire da quest'anno, l'Amministrazione regionale ha riorganizzato il processo di controllo. L'obiettivo è diretto a rendere disponibili i report, che riportano gli esiti dell'attività di controllo, ai soci in concomitanza con l'approvazione del Bilancio societario riferito al medesimo anno. In tal modo, si vuole offrire ai soci, nel momento in cui esercitano, attraverso il voto in Assemblea, un controllo puntuale sul bilancio anche il quadro riferito ai controlli preventivi, in itinere e successivi che la Regione ha assicurato. Rispetto al 2022, la conclusione del processo di controllo sull'esercizio 2023 è stata anticipata di circa 4 mesi. Relativamente all'attività di vigilanza svolta nel 2023 sull'anno 2022, è stata conclusa l'attività di vigilanza con riferimento all'annualità 2023.

In continuità con il processo delineato con Deliberazione n. 1015 del 28 giugno 2016, atto con cui la Giunta ha approvato il primo Modello amministrativo di controllo analogo da applicarsi alle proprie società in house, la Giunta regionale ha provveduto a successivi costanti aggiornamenti annuali del Modello di controllo, essendo questo, come poc'anzi indicato, strutturato in modo dinamico, così da poter essere adeguato alle sopravvenute esigenze di controllo secondo quanto imposto dalla continua evoluzione normativa, o dalla necessità di perfezionare alcuni aspetti del processo di controllo. La procedura di aggiornamento, relativamente all'esercizio 2023, si è conclusa con l'adozione della Deliberazione n. 2300 del 22 dicembre 2023. Il documento ha apportato alcuni adeguamenti al processo descritto nella precedente delibera di Giunta regionale n. 99/2022 allegato A), allo scopo di esercitare un monitoraggio ed una vigilanza più efficace e tempestiva.

Per consentire agli organismi di controllo analogo congiunto delle diverse società in house di avere il quadro completo di tutti gli elementi emersi durante l'attività di vigilanza in tempo utile per l'approvazione del bilancio, è stata introdotta l'indicazione che le verifiche sui profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari sono sviluppate sulla base dei bilanci approvati dagli Organi amministrativi delle società in house, trasmessi alla Struttura di vigilanza entro il 15 aprile, in coerenza con gli indirizzi contenuti nel DEFR.

Relativamente all'allegato B), è stato aggiornato ed implementato il contenuto dell'attività di monitoraggio e vigilanza, nel rispetto dei seguenti provvedimenti normativi:

- D. Lgs. n. 24/2023 “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la

protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”;

- D. Lgs. n. 231/2007 “Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminosi e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione” e successive modificazioni ed integrazioni;
- D. Lgs. n. 36/2023 “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”;
- D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 “Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155.

Ai fini del controllo, gli ambiti considerati come da deliberazione di Giunta regionale n. 2300/2023, sono i seguenti:

- 1) aderenza degli statuti al dettato normativo;
- 2) obblighi in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità;
- 3) vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimento di incarichi;
- 4) indirizzi sulle politiche retributive;
- 5) contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi e per l'affidamento di lavori;
- 6) obblighi in materia di nomine e compensi agli organi amministrativi;
- 7) profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari;
- 8) conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali;
- 9) conformità alla normativa in materia del Codice dell'Amministrazione Digitale;
- 10) controlli su eventuali società partecipate dalle società in house.

I controlli sono svolti, per gli aspetti di competenza, con i dirigenti della Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni responsabili in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, personale, conferimento degli incarichi, patrimonio, bilancio, contabilità e finanze, contrattualistica pubblica e protezione dei dati personali e del Settore Contenzioso del Gabinetto della Giunta per l'ambito relativo incarichi di difesa, rappresentanza in giudizio e consulenza legale.

Il Modello di controllo prevede inoltre, fin dalla prima versione, l'effettuazione di controlli di secondo livello o successivi i cui contenuti sono definiti con determinazione del Responsabile del Settore Pianificazione finanziaria, Controllo di gestione e Partecipate. Con

determina n. 712 del 17 gennaio 2024, avente ad oggetto “Controllo analogo successivo di regolarità amministrativa nei confronti delle società in house - esercizio 2023”, sono state definite le procedure attraverso le quali svolgere i controlli successivi, con la puntuale indicazione delle modalità di selezione delle società per ogni ambito di controllo, del procedimento di controllo, delle tipologie di atti e dei controlli da svolgere.

3.6 Flussi finanziari tra Regione e organismi partecipati

La Sezione, al pari di quanto intrapreso in punto di controllo nel 2022 e nel 2023 ha operato uno specifico approfondimento circa la natura dei flussi finanziari intercorrenti fra la Regione e le società partecipate.

Come è noto, detti flussi finanziari potrebbero essere generati da contratti aventi causa di scambio e quindi natura di corresponsività 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 premesso il magistrato istruttore ha chiesto alla Regione di riferire, “Flussi finanziari anno 2023 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, sovvenzioni), indicando beneficiario, importi, natura e motivazione (esplicitare eventuale norma giuridica statale o regionale che dispone il trasferimento legittimandolo), ponendo particolare attenzione a quelli originati 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 abbia intrapreso l'operazione indicandone 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 ha riferito 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 2021-2023, la Regione, in circostanza di un flusso finanziario verso l'organismo societario, ha valorizzato 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, nel prosieguo vengono rappresentati gli importi riferiti dalla Regione e le motivazioni da essa addotte volte a giustificare lo spostamento finanziario.

Con riferimento ai dati forniti dall'Ente era emersa la circostanza che, in relazione ad alcuni organismi societari, alla data del 31 dicembre 2024 risultavano importi a titolo di residui passivi (risorse finanziarie impegnate dalla Regione a favore delle società non ancora pagate e pertanto versate al beneficiario), per i quali però nel triennio di indagine (2021-2022-2023) non erano stati registrati impegni di spesa. Ai fini del contraddittorio è stato richiesto all'Ente di indicare quando era stato assunto il corrispondente importo di impegno e la circostanza per la quale non si è terminato il procedimento di spesa con la fase del pagamento. Ovvero di indicare la circostanza per la quale il residuo permane iscritto in bilancio e non viene stralciato.

Gli organismi societari per i quali veniva riscontrata la circostanza erano i seguenti:

- IRST S.r.l., residui passivi per euro 11.000,00 a titolo di trasferimenti correnti;
- Centro Agro-Alimentare di Bologna S.p.a., residui passivi per euro 16.286,40 a fronte di assunzione di impegni, nel triennio di indagine 2021-2023 di euro 9.075,00.

Con nota acquisita agli atti con prot. n. 4588/2024, l'Ente riferisce che con riferimento al Centro Agro – Alimentare di Bologna S.c.p.a. il residuo passivo a cui fa riferimento è già stato oggetto di riconciliazione crediti/debiti ed allega la determinazione di proroga del termine per la conclusione del progetto. Con la medesima nota con riferimento ad IRST S.r.l., la Regione evidenzia che l'impegno è stato assunto sul capitolo U58115 con deliberazione di Giunta regionale del 26 novembre 2018 n. 2008 in relazione al progetto per la "Definizione delle linee di indirizzo per effettuare la riconciliazione della terapia farmacologica sul

territorio" per un importo di 11 mila euro a fronte di un corrispondente importo sul capitolo E08020 di accertamento verso la Regione Veneto (poi trasferito ad Azienda Zero Veneto). L'Ente prosegue indicando che l'attività è stata regolarmente svolta da IRST IRCCS S.r.l. ed è in corso l'invio del sollecito nei confronti della Regione Veneto (Azienda Zero) per ottenere il rimborso delle spese sostenute; solo successivamente all'incasso si procederà al pagamento a favore dell'IRST IRCCS S.r.l. di Meldola.

Per un approfondimento dell'analisi svolta si rimanda alla deliberazione della Sezione n. 99/2024/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 2023, 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.

Per un approfondimento dell'analisi svolta si rimanda alla deliberazione della Sezione n. 99/2024/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, aggiornato con delibera di Giunta regionale n. 2300 del 22 dicembre 2023.

Per quanto attiene gli incarichi professionali di lavoro autonomo la Regione, nell'ambito dello sviluppo del controllo analogo amministrativo, ha esaminato gli strumenti normativi, quali regolamenti o atti equivalenti, adottati dalle Società in house, per la definizione delle suddette procedure verificandone la coerenza rispetto al quadro normativo di riferimento per la Regione stessa. Nello specifico, il controllo e la vigilanza, esercitata da Regione è volto a verificare il rispetto dei principi generali stabiliti dal D.Lgs. n. 165/2001 e dalla delibera di Giunta regionale n. 421/2017 "Direttiva in materia di lavoro autonomo nella Regione Emilia-Romagna". In esito a tale verifica l'Ente riferisce che è stato possibile attestare che tutte le società in house hanno provveduto a dotarsi e/o ad aggiornare i propri regolamenti nel rispetto delle indicazioni impartite da Regione con riferimento alla definizione dei principi generali o dei presupposti per il ricorso ad incarichi professionali quali: 1. la possibilità di affidare incarichi professionali solo per esigenze a cui non è possibile far fronte con il personale in servizio e per esigenze temporanee: la società dovrà documentare di avere accertato che non sono presenti risorse umane disponibili in possesso delle competenze e dei requisiti richiesti per lo svolgimento della prestazione oggetto dell'incarico; 2. la previsione di pubblicizzazione del fabbisogno professionale con indicazione dei seguenti elementi: tipologia di incarico e oggetto del medesimo, specifici requisiti richiesti per lo svolgimento della prestazione, criteri attraverso i quali avviene la comparazione di candidature/curricula, nominativo del responsabile del procedimento, durata dell'incarico e compenso proposto per la prestazione, modalità di realizzazione/espletamento dell'incarico; 3. la possibilità di evitare la pubblicizzazione del fabbisogno nei seguenti casi: - affidamento dell'incarico di medico competente; - affidamento dell'incarico di responsabile dei servizi di prevenzione e protezione; - situazioni di eccezionale straordinarietà ed assoluta urgenza determinata da imprevedibile necessità, non conseguente ad un'inerzia della società, della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale che non consentano di attendere l'utile esperimento della procedura comparativa ordinaria; il provvedimento di conferimento dell'incarico professionale deve essere motivato in modo articolato; - allorché si sia proceduto infruttuosamente ad una pubblicizzazione, essendo andata deserta, fermo restando che i requisiti richiesti devono rimanere inalterati; - incarico a componente di

commissioni di gara e/o procedure di reclutamento di personale; - incarichi ai componenti degli organismi di controllo interno e organi di valutazione; 4. l'obbligo di conferire l'incarico solo ad esperti di particolare e comprovata specializzazione nella materia, in genere acquisita tramite adeguati percorsi di natura accademica; 5. l'obbligo di affidare l'incarico per obiettivi specifici e determinati e in coerenza con l'oggetto delle attività della società conferente, o comunque con esigenze organizzative della società stessa; 6. l'obbligo che la prestazione sia di natura temporanea ed altamente qualificata; 7. il divieto di rinnovo del medesimo incarico professionale e possibilità di proroga, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al lavoratore autonomo, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; 8. l'obbligo di predeterminare, in ogni contratto di lavoro autonomo, la relativa durata, l'oggetto e il compenso.

La vigilanza esercitata dalla Regione si estende inoltre anche ai controlli inerenti al rispetto dei criteri e delle modalità di conferimento degli incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio delle società in house, nonché degli incarichi di consulenza legale prodromici ad un'eventuale azione giurisdizionale o para-giurisdizionale. Il controllo è orientato a verificare il rispetto dei principi generali stabiliti dalla normativa, in particolare della d.G.R. n. 2019/2020 e ss.mm. "Aggiornamento della disciplina dei criteri e delle modalità di conferimento degli incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio dell'ente nonché degli incarichi di consulenza legale prodromici ad un'eventuale azione giurisdizionale o para-giurisdizionale".

Nello specifico, la Regione riferisce che è stato verificato se le società in house abbiano 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 recepiti, con regolamento o atto generale equivalente, i principi generali o i presupposti.

L'Ente evidenzia infine che le società in house hanno previsto nei propri regolamenti la possibilità di utilizzare l'elenco, approvato dalla Regione, di avvocati per l'affidamento di incarichi di difesa e rappresentanza in giudizio nonché degli incarichi di consulenza legale.

3.9 Rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2023

Passando all'esame dei rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2023, 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 2023, 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, con la medesima suddetta nota istruttoria 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".

La Regione ha risposto informando che lo scorso anno, grazie alle azioni adottate in merito all'acquisizione dei bilanci societari di società in house ed agenzie entro il 15 aprile, all'implementazione di un applicativo informatico in grado velocizzare significativamente l'acquisizione dei dati di bilancio e all'avvio anticipato della procedura di conciliazione è stato possibile concludere l'intero processo di conciliazione di tutte le poste con gli organismi partecipati entro i termini di approvazione, con Legge regionale, del Rendiconto generale della gestione al 31 dicembre 2022. Anche quest'anno, per i 15 soggetti (aziende, fondazioni e società, incluse le proprie società in house) con posizioni più complesse è stata avviata una prima fase di pre-conciliazione con l'inoltro dei saldi debitori al 31.12.2023, così come presenti nel sistema contabile prima delle operazioni di riaccertamento. Contestualmente sono state anticipate, rispetto alle operazioni di riaccertamento dei debiti e crediti, le verifiche in ordine a ulteriori 14 soggetti con posizioni contabili poco articolate. A seguito del consolidamento dei dati contabili al 31 dicembre 2023 in SAP, (d.G.R. nr. 532 del 25 marzo 2024) la Regione ha proceduto ad effettuare una nuova estrazione dei dati risultati dalle operazioni di chiusura.

I nuovi saldi sono stati oggetto di una seconda verifica per tutte le partecipate, incluse le 29 partecipate per le quali le procedure di conciliazione erano state anticipate. Nell'anno in corso le verifiche coinvolgono 46 soggetti. Alla data del 31 maggio 2024, risultano conciliati i saldi debitori e creditori di n. 45 soggetti partecipati. In particolare, sono 36 le posizioni conciliate per le quali si dispone della doppia asseverazione (organo di revisione della

partecipata e della Regione). Per altre 5 posizioni conciliate, Regione dispone dell'asseverazione prodotta dall'organo di revisione della partecipata. La documentazione relativa a queste posizioni è all'esame del Collegio dei Revisori della Regione. Ulteriori 4 posizioni risultano, inoltre, conciliate e la Struttura di vigilanza della Regione è in attesa di acquisire l'asseverazione, già richiesta, da parte dei competenti organi di revisione delle società e enti partecipati o controllati. Infine, solo per una posizione risultano ancora in corso approfondimenti per attestare la conciliazione di tutte le poste contabili: 1. Aipo Agenzia interregionale fiume Po. (alla data del 31 maggio 2024 risultano conciliate 40 poste su 42 pari al 95 percento). In considerazione del numero di posizioni asseverate e del numero di poste contabili ancora da conciliare, estremamente ridotto, la Regione ritiene che la procedura possa essere interamente conclusa prima dell'approvazione del Rendiconto regionale.

La Sezione ha svolto una verifica del fenomeno tramite analisi dei verbali del Collegio regionale dei Revisori dei conti. Come risulta dal verbale del 26 luglio 2024, il Collegio di revisori della Regione fa presente che la procedura di conciliazione dei rapporti creditori/debitori, ex art. 11, c. 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011, riferita all'esercizio finanziario 2023, si è conclusa e tutti gli organismi partecipati sono in possesso della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti al 31 dicembre 2023 nei confronti della Regione. Trattasi di n. 46 soggetti per i quali il Collegio regionale dei Revisori 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. Dal medesimo verbale del 26 luglio 2024, risulta che l'unica posizione problematica è quella relativa alla certificazione dei debiti/crediti 2023 della Regione nei confronti della società partecipata "Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l.". Per questa posizione i valori trasmessi dalla Regione non coincidono con quelli dell'organismo partecipato. In particolare, si registra una differenza tra credito della Regione (0,00 euro) e debito della partecipata (14.753.321,75 euro) di 14.753.321,75 euro e tra debito della Regione (64.633.455,10 euro) e credito della partecipata (euro 25.998.266,55) di 38.635.188,55 euro, entrambe dettagliatamente motivate nel prospetto che reca la doppia asseverazione. L'unico importo che risulta non conciliabile è dato da un minor debito rappresentato dalla Regione rispetto alla partecipata, di 1.271.986,30 euro, relativo a fondi MIMS che risulterebbero non più pignorati, ma comunque non ancora versati alla Regione. La Sezione ha preso atto di quanto riferito.

3.10 I risultati d'esercizio 2023

Con riferimento ai dati relativi ai risultati d'esercizio per il 2023 concernenti il complesso del sistema "partecipate" può riassuntivamente evidenziarsi che essi sono per lo più positivi.

Più nel particolare:

16 Società conseguono un risultato economico positivo (per un totale, complessivamente, di 77.969.882,00 euro, di cui 27.134.631,00 euro sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, 8.508.226 euro della società SAPIR, 15.893.348 euro della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, 3.294.825 euro di TPER, 5.307.552 euro di Fiere di Parma, 14.160.861 euro di IEG e 2.122.916 euro di BolognaFiere);

3 Società in perdita per complessivi 1.472.366,00 euro; il risultato negativo è conseguito da Infrastrutture Fluviali S.r.l. per 18.525,00 euro, da Terme di Castrocaro per 1.144.701,00 euro e da Finanziaria Bologna Metropolitana in liquidazione per 309.140,00 euro;

la società Salsomaggiore in liquidazione e concordato preventivo non presenta il bilancio di esercizio 2023.

Ai fini del contraddittorio, non avendo rinvenuto il Bilancio di esercizio della società Salsomaggiore è stato chiesto all'Ente di trasmettere il documento contabile o di indicare la circostanza per la quale non è stato approvato.

L'Ente ha riferito quanto segue: *"Con riferimento al punto sopra riportato, la società è in liquidazione volontaria dal 25/07/2017 e sottoposta a procedura di concordato preventivo liquidatorio dal 22/07/2015, e che le assemblee ordinarie per l'approvazione degli ultimi di bilanci si sono tenute rispettivamente nelle date 09/11/2020, 27/07/2021, 24/10/2022 e 20/10/2023. Constatato dunque che i liquidatori della società utilizzano costantemente i margini di flessibilità a disposizione per la proposta di approvazione del bilancio intermedio di liquidazione, comunque all'esito della verifica delle seguenti circostanze legate all'assemblea:*

- l'ultima fase di realizzazione del concordato preventivo liquidatorio prevede la scissione del ramo d'azienda "miniére", da deliberare secondo le procedure disciplinate dal Codice Civile;*
- la scissione del ramo può avvenire solo a liquidazione avvenuta di ogni altro bene;*
- il Comune di Salsomaggiore ha chiesto di effettuare la scissione comunque in esito all'individuazione di un soggetto imprenditoriale gestore del ramo;*

Tutto ciò premesso, anche per il bilancio intermedio di liquidazione relativo all'esercizio chiuso al 31/12/2023 è prevedibile la convocazione dell'assemblea entro il prossimo mese di novembre. L'approvazione del bilancio è stata rinviata a posteriori, il bando di vendita relativo a tutti i cespiti residui di SDS, di cui è pervenuta formale offerta a corpo, inizialmente previsto per fine giugno 2024 ma che per motivi tecnici è slittato a fine settembre (l'iter di aggiudicazione si concluderà oggi 29/09/2024 presso l'Ufficio Notarile Associato UNA in Parma). Conclusa la liquidazione dell'attivo rimarrebbe pertanto la sola operazione di scissione del cosiddetto "Ramo Miniere" per poter considerare positivamente adempiuto il concordato. Tale ritardo era anche in parte collegato al necessario recepimento formale della scomparsa, avvenuta nella primavera del corrente anno, del consigliere Gisella Casali. Ciò premesso verrà convocato entro la giornata del 27 settembre 2024 l'assemblea dei soci avente per oggetto all'ordine del giorno:

- punto 1 - Approvazione del Bilancio a fine 2023*
- punto 2 - Stato della procedura dopo la conclusione della liquidazione dell'attivo ante scissione*
- punto 3 - Avvio formale del processo di scissione con bozza dello stesso e determinazioni conseguenti".*

In ordine ai risultati delle Fondazioni si evidenzia che, nell'esercizio 2023, sono tutti positivi, salvo quelli di:

Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati, in perdita di 24.254,45 euro;

Fondazione centro ricerche marine che consegue una perdita pari a 174.317 euro.

Le Agenzie, Aziende ed Istituzioni regionali chiudono tutte in utile.

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.

La Sezione, nel confermare il proprio orientamento sul concetto del controllo pubblico, segue con molta attenzione gli sviluppi delle iniziative regionali nell'ottica di una rimodulazione del sistema delle partecipazioni regionali coerente con le espresse indicazioni giurisprudenziali ed i cui esiti saranno osservati nel corso dei futuri piani di ricognizione ex art. 20 del TUSP.

Sul piano delle questioni specifiche, permane l'interesse della Sezione relativamente all'andamento del "sistema fieristico" sul quale la Regione investe molte energie ritenendo lo stesso come essenziale nel progetto complessivo di crescita sostenibile dei territori e delle comunità ed oggetto, in alcuni casi, della prosecuzione di importanti progetti di implementazione del capitale privato.

Si vuole far riferimento al caso di Bologna Fiere spa nella cui compagine societaria dopo le operazioni successive alla conversione del POC (prestito obbligazionario convertibile) la presenza della Regione scende dall'11,82 per cento all'8,15 per cento (come meglio descritto in seguito, il dato simula la conversione del POC in assenza di ulteriori operazioni sul capitale e nell'ipotesi di conversione al prezzo di euro 1,00 per azione).

Pur in presenza di un utile di esercizio registrato nel 2023 (euro 2.122.916,00), in relazione alle perdite registrate negli anni precedenti (euro 49.381.608,00), gli amministratori non hanno proposto ai soci operazioni di ripiano ritenendo sostenibile il recupero delle perdite attraverso gli utili futuri secondo le proiezioni del piano industriale. Naturalmente, ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, la Regione ha opportunamente accantonato all'apposito Fondo perdite societarie.

Piacenza EXPO si continua a caratterizzare per le fasi "altalenanti" del suo ciclo economico condizionati dalla manifestazione Geofluid. A fronte delle rinnovate richieste della Sezione circa le valutazioni di convenienza economica al mantenimento della partecipazione, come si vedrà nella parte dedicata alla partecipata, la Regione conferma le sue prospettazioni ritenendo di puntare su fattori di promozione delle filiere produttive e sull'indotto nascente dalle manifestazioni fieristiche. Nel contempo, la Regione non ritiene che Piacenza Expo presenti situazioni di squilibrio finanziario o esposizioni debitorie cui la Società non sia in grado di farvi fronte.

Permane, infine, l'attenzione della Sezione circa la vicenda di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione e concordato preventivo e, più particolare, per la possibile evoluzione della lettera di patronage sottoscritta anche dalla Regione (insieme alla Provincia di Parma e dal Comune di Salsomaggiore Terme) il 12 novembre 2009.

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



Buonasera,

si trasmette nota prot. n. 7058/2025 e relativo allegato.

Distinti saluti

La segreteria

Corte dei conti