

Deliberazione n. 175/2025/VSGO



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 18 dicembre 2025

Comune di Reggio Emilia

**Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie al
31 dicembre 2024 (art.20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175)**

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

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

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

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

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

VISTO, in particolare, l'art. 20 del citato D.Lgs. n. 175/2016 che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare

annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, da trasmettersi alla competente Sezione della Corte dei conti;

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

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

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

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

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

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

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

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati nell'anno 2024, ai sensi dell'art. 20, c. 3, del T.U.S.P., dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nell' Emilia-Romagna;

CONSIDERATO che il Comune di Reggio nell' Emilia risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

VISTA la delibera del Consiglio Comunale di Reggio Emilia n. 149 del 23 dicembre

2024, con la quale è stata approvata la razionalizzazione periodica di tutte le partecipazioni possedute dal Comune ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 175/2016;

VISTA la documentazione trasmessa a questa Sezione il 09/01/2024 prot. n. SC_ER-0000066 tramite applicativo Con.Te, e pubblicata dal Comune di Reggio Emilia sul sito istituzionale ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016;

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 Cons. Tiziano Tessaro

FATTO E DIRITTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2025, ha svolto la verifica sul Piano di razionalizzazione periodica delle società partecipate al 31 dicembre 2023, adottato ai sensi dell'art. 20, c.1 e 2 del D. Lgs. n. 175/2016 dal Comune di Reggio Emilia, con deliberazione consiliare n. 149 del 23 dicembre 2025.

1.1 Questa Sezione - segnatamente con deliberazione n. 118/2024/VSGO - ha fornito un chiarimento circa l'assetto del controllo delineato dagli art. 20 e 24 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.). *Prima facie*, infatti, la disciplina positiva non offrirebbe indicazioni ulteriori, né sul perimetro ontologico del controllo rimesso alla magistratura contabile né sui parametri di scrutinio che devono orientarne l'esito. Tuttavia la ricostruzione della fisionomia dell'istituto all'interno di un quadro normativo deriva dalla disamina della clausola che, al termine dell'art. 24, attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare il "puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo": da tale inciso, emerge peraltro un'indicazione chiara, poiché il Legislatore evoca un controllo successivo di legittimità sui provvedimenti di ricognizione adottati dalle amministrazioni titolari di partecipazioni societarie. In effetti, la Corte è chiamata a verificare la conformità tra il piano di razionalizzazione approvato dall'ente, gli atti conseguenti e il parametro legale di riferimento, costituito non soltanto dall'art. 20 T.U.S.P. ma anche dalle disposizioni vincolistiche che esso richiama in via concatenata — e cioè gli artt. 4, 5, 8, e 11 — in un *continuum* normativo che disegna un nesso inscindibile tra doveri programmatori, obblighi motivazionali e coerenza gestionale dell'assetto partecipativo.

La conferma della ricostruzione così operata deriva anche dalla disamina della giurisprudenza contabile, attraverso le decisioni delle Sezioni riunite in speciale composizione (n. 16, 17 e 25 del 2019; n. 1/2020/RIS), la quale ha chiarito come il controllo esercitato nel perimetro del T.U.S.P. abbia natura di controllo di legalità,

sicché i parametri di riferimento prescindono da valutazioni di opportunità o di merito e si concentrano esclusivamente sulla violazione — o corretta osservanza — di obblighi normativi puntuali. Conseguentemente, l'esito del giudizio si struttura in forma dicotomica: conformità oppure non conformità e l'atto attraverso cui tale giudizio viene espresso — pur denominato "deliberazione" e non "sentenza" — possiede una struttura argomentativa e una funzione sostanzialmente decisoria, al punto da essere qualificato dalla stessa Corte costituzionale - nei casi di controllo di legittimità regolarità (Corte cost. sentenza n. 18/2019) come atto in "forma sentenza", caratterizzato da motivazione puntuale e dispositivo conclusivo. In particolare, la Sentenza n. 16/2019/SSRR (22 maggio 2019), riguardante la società Marche Multiservizi S.p.A., ha statuito che gli accertamenti sul rispetto delle norme del T.U.S.P. integrano gli estremi di un controllo di legittimità capace di vincolare i comportamenti dell'ente controllato socio, non della società, cosicché l'accertamento di un "dato di fatto" (ad es la composizione del consiglio di amministrazione della società) costituisce elemento fattuale funzionale alla valutazione della conformità dell'operato dell'ente pubblico, non quale oggetto primario del giudizio contabile.

Analogamente, la Sentenza n. 17/2019/SSRR e la Sentenza n. 25/2019/SSRR consolidano l'orientamento secondo cui il controllo sulla ricognizione straordinaria e il piano di razionalizzazione rimangono strumentali alla verifica della conformità del comportamento dell'ente socio alle prescrizioni normative. Sulla medesima scia interpretativa la Deliberazione n. 1/2020/RIS delle Sezioni riunite ribadisce che la magistratura contabile non dispone di un potere di "ingresso diretto" nel circuito decisionale interno alle società partecipate, né valuta la legittimità degli atti amministrativi della società, le operazioni societarie in sé considerate, ovvero il merito gestionale dell'attività imprenditoriale.

La giurisprudenza contabile evidenzia quindi, con chiarezza, che l'oggetto primario del giudizio non è l'attività societaria, né i singoli atti di gestione delle società partecipate, bensì la correttezza, congruità, completezza e legittimità del piano di razionalizzazione e degli atti esecutivi che l'ente socio ha l'obbligo di adottare in coerenza con le prescrizioni normative.

In altri termini, la Corte dei conti verifica:

- se l'ente ha effettuato la ricognizione periodica delle partecipazioni secondo le modalità previste dall'art. 20 del T.U.S.P.;
- se l'ente ha adottato il piano di razionalizzazione con motivazione adeguata;
- se il piano stesso risulta conforme ai parametri di legge (artt. 4, 5, 11, 20 e 24 del T.U.S.P.);

- se l'ente ha esercitato i suoi poteri sociali per conformare la gestione societaria alle finalità istituzionali.

La questione più delicata riguarda, peraltro, gli effetti prodotti dall'eventuale accertamento di non conformità: quando l'esito del controllo risulta negativo, le Sezioni regionali non si limitano ad una constatazione neutra, bensì adottano una pronuncia di accertamento suscettibile di evidenziare in modo analitico le illegittimità riscontrate. Tale pronuncia, peraltro, oltre a produrre un effetto indiretto in ragione degli obblighi di pubblicazione imposti dall'art. 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013 e dell'invio agli organi politici e di revisione economico-finanziaria dell'ente, impone, come esiti cogenti, l'obbligo di adottare idonee misure correttive, il che comporta, in situazioni particolarmente gravi, anche la necessità di procedere all'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione delle partecipazioni, con piena assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione (del. n. 118/2024/VSGO della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).

Da questa configurazione discendono varie implicazioni sistemiche.

In primo luogo, l'effetto della deliberazione di accertamento non si esaurisce in una presa d'atto meramente interlocutoria ma determina un obbligo giuridico dell'amministrazione di porre rimedio alle irregolarità accertate. L'ente, conseguentemente, deve attivare un procedimento di secondo grado volto a rimuovere gli atti illegittimi o comunque disallineati rispetto ai parametri del T.U.S.P.. Si tratta, non già di un esercizio discrezionale di autotutela ordinaria, bensì di un caso emblematico di autotutela doverosa, nella quale il potere amministrativo si converte in obbligo funzionale al ripristino della legalità violata.

In secondo luogo, la deliberazione di accertamento produce un effetto conformativo immediato, nel senso che la decisione della Corte vincola l'amministrazione non soltanto ad adottare nuovi provvedimenti ma anche a riesaminare quelli già approvati, sino a disporre l'eliminazione o la radicale revisione laddove necessario. Tale effetto risulta ulteriormente rafforzato dal riconoscimento compiuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 18 del 2019), secondo cui il contenuto della deliberazione può assumere carattere definitivo, con la conseguenza di vincolare l'ente controllato in modo pieno e non meramente orientativo, valevole per tutti i controlli di legittimità regolarità suscettibili di impugnazione avanti le SSRR in speciale composizione (art 11, c. 6 c.g.c.).

In altri termini, *"l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione delle partecipazioni può condurre, in primo luogo, come da esperienza*

maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, Sezione regionale controllo Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; Sezione regionale controllo Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; Sezione regionale controllo Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, Sezione regionale controllo Lombardia nn. 99/2022/VSG e 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive da parte dell'ente (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nella richiesta annullamento in autotutela del provvedimento di revisione). (deliberazione n. 118/2024/VSGO della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).

Ne deriva, in termini conclusivi, che l'accertamento contabile:

- non si configura come mera raccomandazione;
- non ha natura di referto privo di effetti cogenti;
- vincola immediatamente l'amministrazione, imponendole l'adeguamento al *dictum* contabile.

In questo senso, la capacità dell'accertamento di incidere in modo autoritativo sulla sfera giuridica dell'ente è ciò che giustifica l'ammissibilità dell'impugnazione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione (art 11 c. 6 c.g.c.), ogniquale volta l'amministrazione stessa o un soggetto terzo abbia interesse a contrastarne la legittimità o la correttezza.

Il giudizio dicotomico di conformità/non conformità opera così come un meccanismo di garanzia sistemica, finalizzato:

- all'adeguamento del piano di razionalizzazione;
- alla revisione degli atti già adottati;
- all'adozione di misure correttive ove vi siano riflessi sugli equilibri finanziari;
- al ripristino integrale della legalità amministrativa violata.

La disamina del modello di controllo sui piani di razionalizzazione evidenzia quindi che esso assume connotati marcatamente decisorie e conformativi, collocandosi nel crocevia — delicato ma decisivo — tra controllo cogente, legalità amministrativa e responsabilità degli enti partecipanti alla gestione societaria pubblica.

Il parametro di legalità scrutinato è riferito bensì — sulla scorta di quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/2024/FRG— anche in riferimento agli art.14, 21, (T.U.S.P.) e 11, c.6, lett. J del D. Lgs. n. 118/2011.

L'esigenza di concentrare la verifica della Sezione sul complessivo portafoglio di partecipazioni dell'ente deriva dal dato testuale dell'art. 20 del T.U.S.P. (3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, nonché alla struttura di cui all'art. 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo) e reca con se conseguenze, anche sanzionatorie (art. 20 c. 7 che l'ordinamento ricollega a detto adempimento (art. 24 c. 4: l'alienazione, da effettuare ai sensi dell'art. 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al c. 1, fatte salve le deroghe di cui ai c. 5-bis e c. 5-ter. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal c. 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'art. 2437 *ter*, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'art. 2437 *quater* del codice civile).

A tal proposito la Sezione non può fare a meno di rilevare che il controllo della Corte dei Conti sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, contemplato dall'art. 20 del T.U.S.P., si colloca all'intersezione di molteplici istanze che la recente giurisprudenza della Consulta ha contribuito a chiarire e sistematizzare.

La funzione di controllo affidata alla Corte dei Conti trova infatti il proprio fondamento immediato nell'esigenza di presidiare i vincoli di finanza pubblica che, come noto, hanno assunto dopo la riforma costituzionale del 2012 una pregnanza del tutto nuova nel nostro ordinamento. L'art. 81 Cost., nella sua formulazione attuale, impone il pareggio di bilancio e vincola ogni livello di governo al rispetto di parametri di sostenibilità del debito, inserendo l'ordinamento italiano in un quadro europeo di rigore finanziario. In questa prospettiva, le partecipazioni pubbliche rappresentano un'area di particolare delicatezza: pur trattandosi di soggetti formalmente autonomi, le società partecipate possono generare ricadute significative sui bilanci degli enti controllanti, sia in termini di perdite da ripianare, sia di necessità di ricapitalizzazione, sia di debiti che possono rifluire sull'ente pubblico.

La giurisprudenza costituzionale ha fornito un solido ancoraggio a questa impostazione. La sentenza n. 86/2022 ha chiarito con particolare nitidezza il nesso funzionale tra gestione delle partecipazioni pubbliche e tutela dell'equilibrio della finanza pubblica. Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia Autonoma di Trento in relazione all'art. 4 del T.U.S.P., la Consulta ha precisato che tale norma, pur attenendo all'ordinamento civile in quanto riferita a soggetti di diritto privato, investe anche "profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento" della pubblica amministrazione. La Corte ha inoltre evidenziato come il

T.U.S.P. "punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti". Si tratta di un'affermazione di grande rilievo sistematico, che supera una visione atomistica delle società partecipate per riconoscere come le scelte in materia di partecipazioni costituiscano un momento essenziale della complessiva gestione finanziaria dell'ente e come le inefficienze gestionali delle partecipate possano tradursi in oneri per i bilanci pubblici.

Questa impostazione trova ulteriore conferma nella sentenza n. 194/2020, che ha qualificato espressamente il T.U.S.P. come normativa contenente "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". La qualificazione del T.U.S.P. come normativa di coordinamento della finanza pubblica assume particolare rilievo sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, ma rivela anche la funzione costituzionale che il Legislatore ha inteso assegnare alla disciplina delle partecipazioni pubbliche: quella di presidio della sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. Il richiamo alla spending review inserisce poi il T.U.S.P. in quella strategia di razionalizzazione della spesa pubblica che costituisce attuazione degli obblighi costituzionali ed europei in materia di equilibrio dei bilanci pubblici.

La sentenza n. 110/2023 ha ulteriormente ribadito questa impostazione, affermando che il T.U.S.P. pone principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e sottolineando in particolare la rilevanza dell'art. 14, c. 5, che vieta il soccorso finanziario alle società partecipate in perdita. Tale divieto costituisce uno dei cardini del sistema di razionalizzazione delle partecipazioni, imponendo agli enti di operare scelte consapevoli circa il mantenimento o la dismissione delle partecipazioni e impedendo che perdite strutturali delle società possano essere scaricate sui bilanci degli enti attraverso ricapitalizzazioni o altre forme di sostegno finanziario non giustificate da prospettive di risanamento. Il controllo preventivo della Corte dei Conti sui piani di razionalizzazione si pone, in quest'ottica, come presidio essenziale dell'effettività del divieto di soccorso finanziario, consentendo di verificare ex ante che le scelte di mantenimento delle partecipazioni non celino in realtà situazioni di sostegno finanziario dissimulato a società in perdita.

Il controllo, tuttavia, non si esaurisce nella dimensione della finanza pubblica in senso stretto. I parametri che l'art. 20, c. 2, del T.U.S.P. indica come oggetto di verifica -

risultati di bilancio delle partecipate, equilibrio finanziario, efficienza gestionale, razionalità della compagine sociale - rivelano una ratio più articolata, che attiene anche all'equilibrio di bilancio in senso sostanziale e alla veridicità contabile. Non si tratta soltanto di verificare che i conti "tornino" in senso formale, ma di accertare che le scelte dell'ente in materia di mantenimento o dismissione delle partecipazioni si fondino su dati attendibili e su valutazioni economicamente sostenibili. Una società strutturalmente in perdita, i cui squilibri vengano mascherati attraverso ricapitalizzazioni ripetute o altri meccanismi di sostegno finanziario, rappresenta non solo una violazione delle regole del T.U.S.P., ma anche un rischio concreto per l'equilibrio del bilancio dell'ente partecipante. La veridicità delle rappresentazioni contabili assume, in questo contesto, una valenza che trascende il mero profilo della correttezza formale per divenire presupposto di legittimità sostanziale delle scelte amministrative: solo su dati attendibili può fondarsi una valutazione razionale circa la sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni e circa il rispetto del divieto di soccorso finanziario.

In questa prospettiva, il controllo della Corte dei Conti assume una connotazione orientata alla prevenzione piuttosto che alla repressione. Si tratta di verificare ex ante che le decisioni assunte dall'amministrazione rispettino non solo la lettera della norma, ma anche quella razionalità economico-finanziaria che costituisce preconditione dell'equilibrio di bilancio. La Corte, attraverso questo controllo, svolge una funzione di ausilio all'ente, segnalando criticità e incongruenze prima che queste possano tradursi in danni per la finanza pubblica. Tale funzione preventiva risulta tanto più necessaria quanto più complessa è la struttura organizzativa degli enti locali e quanto più articolato è il sistema delle loro partecipazioni, potendo così supplire a carenze di expertise tecnico-contabile che, in realtà amministrative di dimensioni ridotte, potrebbero impedire una compiuta valutazione della sostenibilità delle scelte in materia di partecipazioni.

Non va peraltro trascurata una terza dimensione della ratio del controllo, che attiene al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e alla prevenzione di fenomeni patologici nella gestione delle risorse pubbliche. Come evidenziato dalla sentenza n. 86/2022, il T.U.S.P. contempla non solo profili di coordinamento finanziario, ma anche di tutela del buon andamento della pubblica amministrazione. Il controllo sui piani di razionalizzazione serve anche a garantire trasparenza nelle decisioni che incidono sul patrimonio pubblico e a prevenire scelte che, pur formalmente legittime, possano rispondere a logiche clientelari o di inefficiente allocazione delle risorse. L'obbligo di motivare adeguatamente le scelte di mantenimento delle partecipazioni e di sottoporle

al vaglio della Corte dei Conti costituisce un deterrente rispetto a decisioni non razionali, introducendo un elemento di responsabilizzazione degli amministratori. In un contesto in cui la proliferazione delle società partecipate aveva spesso risposto a logiche di creazione di apparati utili al collocamento di personale o all'elusione dei vincoli pubblicistici in materia di assunzioni e di finanza pubblica, il controllo preventivo della Corte assume una funzione di presidio della legalità sostanziale che si affianca a quella di tutela dell'equilibrio finanziario.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente confermato la legittimità di questo approccio, riconoscendo che in materia di partecipazioni pubbliche l'interesse alla stabilità finanziaria e all'efficiente gestione delle risorse prevale sulle istanze di autonomia locale, in una logica di tutela dell'interesse unitario della Repubblica. Il bilanciamento tra autonomia locale e vincoli di finanza pubblica si risolve, in questa materia, a favore della seconda, in ragione delle ricadute che scelte irrazionali o economicamente insostenibili in materia di partecipazioni possono avere sull'intero sistema della finanza pubblica. Tale orientamento riflette una concezione solidaristica del sistema delle autonomie, nella quale l'esercizio delle competenze locali deve armonizzarsi con le esigenze unitarie di stabilità finanziaria, in un rapporto di leale collaborazione che esclude comportamenti opportunistici da parte dei singoli enti.

È proprio questa ratio complessa e articolata che giustifica l'estensione del sindacato della Corte dei Conti non soltanto al piano di razionalizzazione in sé considerato, ma anche alle dinamiche finanziarie sottostanti che ne costituiscono il presupposto di veridicità e attendibilità. La verifica dei flussi finanziari prevista dall'art. 14, c. 5, del T.U.S.P., che impone la trasmissione alla Corte dei Conti dei dati relativi ai rapporti finanziari tra ente e partecipate, e quella contemplata dall'art. 21 del medesimo decreto, che disciplina le modalità di monitoraggio e controllo sulle società partecipate, non costituiscono adempimenti formali sganciati dal controllo sul piano di razionalizzazione, ma ne rappresentano il necessario complemento funzionale. Un piano di razionalizzazione che non sia supportato da una puntuale rappresentazione dei flussi finanziari intercorsi tra ente e partecipate rischia di fondarsi su presupposti viziati, non consentendo una valutazione attendibile circa la sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni mantenute e circa il rispetto del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, c. 5, del T.U.S.P.

La riconciliazione dei crediti e debiti prevista dall'art. 11, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011 si inserisce nel medesimo quadro sistematico: essa consente di verificare la corrispondenza tra le scritture contabili dell'ente e quelle delle società partecipate, assicurando quella trasparenza e quella veridicità dei dati che sole possono fondare un

controllo sostanziale e non meramente cartolare sul piano di razionalizzazione. La mancata riconciliazione, infatti, può occultare situazioni di squilibrio finanziario o di indebitamento reciproco che, se non emerse, impedirebbero una corretta valutazione della situazione economico-patrimoniale tanto dell'ente quanto delle partecipate. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai casi in cui crediti dell'ente verso le partecipate non siano effettivamente esigibili o in cui debiti dell'ente verso le stesse non siano correttamente contabilizzati: in tali ipotesi, il bilancio dell'ente risulterebbe falsato e, con esso, qualsiasi valutazione circa la sostenibilità delle partecipazioni mantenute. La veridicità della rappresentazione contabile diviene così presupposto per l'effettivo rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente indicato come ratio del T.U.S.P.

Come efficacemente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 10/2024, la verifica dei flussi finanziari e la riconciliazione contabile costituiscono strumenti indispensabili per accertare se le partecipazioni mantenute rispondano effettivamente ai requisiti di sostenibilità economico-finanziaria richiesti dal T.U.S.P.

Un piano di razionalizzazione che si fondi su bilanci non riconciliati o su flussi finanziari non adeguatamente rappresentati nelle scritture contabili dell'ente non può considerarsi conforme ai parametri di cui all'art. 20, c. 2, del T.U.S.P., poiché manca della necessaria attendibilità dei dati su cui le scelte di mantenimento o dismissione dovrebbero basarsi. La verifica della Corte dei Conti, in quest'ottica, non può arrestarsi alla mera disamina formale delle deliberazioni adottate dall'ente, ma deve necessariamente estendersi all'accertamento della veridicità e completezza delle rappresentazioni contabili che ne costituiscono il fondamento. Tale approccio metodologico risponde all'esigenza di garantire che il controllo non si risolva in un mero rito formale, ma costituisca un'effettiva verifica di merito sulla razionalità e sostenibilità delle scelte amministrative.

In definitiva, la ratio del controllo contemplato dall'art. 20 T.U.S.P. si articola su una pluralità di piani che si intrecciano e si rafforzano reciprocamente: la tutela dei vincoli di finanza pubblica, come qualificati dalla giurisprudenza costituzionale quale ratio fondamentale del T.U.S.P.; la garanzia dell'equilibrio di bilancio attraverso la verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle partecipazioni e del rispetto del divieto di soccorso finanziario; e l'attuazione del principio di buon andamento attraverso la prevenzione di scelte irrazionali o inefficienti che, come sottolineato dalla sentenza n. 86/2022, possano generare "inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti". Si tratta di un controllo che non si limita alla verifica formale della legittimità delle deliberazioni, ma che penetra nel merito della razionalità

economica delle scelte, assumendo così una connotazione sostanziale che ne giustifica il carattere preventivo.

È in questa cornice sistematica, solidamente ancorata ai principi costituzionali e alle loro interpretazioni giurisprudenziali, che deve leggersi l'interconnessione tra il controllo sul piano di razionalizzazione e le verifiche sui flussi finanziari e sulla riconciliazione contabile: non si tratta di controlli autonomi e giustapposti, ma di momenti di un unico sindacato funzionalmente orientato alla tutela dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria. La frammentazione di questi controlli in adempimenti separati e non coordinati rischierebbe di vanificare la ratio complessiva del sistema, riducendo il sindacato della Corte a un controllo di mera legittimità formale incapace di cogliere le dinamiche sostanziali che connotano i rapporti tra enti pubblici e società partecipate e di assicurare quella tutela dei vincoli di finanza pubblica che la giurisprudenza costituzionale ha individuato come finalità cardine del T.U.S.P.

2. Gli adempimenti previsti dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016

L'art. 20, c. 1, del D. Lgs. n. 175/2016, prevede che le amministrazioni pubbliche, con apposito provvedimento, debbano effettuare, con cadenza annuale, un'analisi complessiva delle società delle quali detengono partecipazioni dirette o indirette, finalizzata, ove ricorrano i presupposti, all'adozione di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione".

L'operazione di ricognizione periodica, che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, costituisce il secondo momento del processo di razionalizzazione delle società delineato nel D. Lgs. n. 175/2016 (il primo momento è stato la revisione straordinaria, disciplinata dall'art. 24 del T.U.S.P., base per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche), implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel successivo c. 2 del citato art. 20.

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

Il provvedimento di analisi societaria, che costituisce la prima fase necessaria della procedura ordinaria di razionalizzazione, e l'eventuale piano di riassetto corredato dalla

relazione tecnica devono essere trasmessi alla struttura del Ministero dell'economia e finanze incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione del decreto e alla competente sezione di controllo della Corte dei conti.

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

Il processo di razionalizzazione, a partire dal 2018, è divenuto un adempimento a carattere periodico posto a carico dell'ente; esso è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori.

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

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

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

2.1. Il perimetro oggettivo e soggettivo della razionalizzazione periodica

2.1.1 Ai fini dell'applicazione del T.U.S.P. le "amministrazioni pubbliche" sono definite ricomprendendovi, quelle indicate dall' art. 1, c. 2, D. Lgs. n. 165/2001, nonché "i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale" (art. 2, c. 1, lett. a, T.U.S.P.). Il perimetro così delimitato risulta più circoscritto rispetto alla nozione espressa dall'art. 1, c. 2, L. n. 196/2009, che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica, intende per "pubbliche amministrazioni" i soggetti ricompresi in apposito elenco approvato annualmente dall'Istituto nazionale di statistica con proprio provvedimento e prescinde dalla natura giuridica pubblica o privata delle unità istituzionali focalizzandosi invece sulle fonti di finanziamento (pubbliche).

Le Amministrazioni tenute al censimento annuale delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti (ex art. 17 D.L. n. 90/2014)

ricomprendono anche quelle incluse nell'elenco definito annualmente dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della L. n. 196/2009.

2.1.2 La ricognizione delle partecipazioni detenute dall'Ente concerne, come prescritto dall'art.20, c.1 del T.U.S.P., gli organismi societari a partecipazione pubblica diretta e indiretta.

Secondo le definizioni di cui all'art. 2, c.2 del richiamato decreto la partecipazione consiste nella titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono ad essa diritti amministrativi (lett. f).

La partecipazione è indiretta quando è detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti al suo controllo (lett. g).

L'analisi può riguardare gli organismi non societari nella misura in cui questi siano soggetti a controllo da parte dell'Ente e costituiscano il tramite attraverso cui l'Ente detiene partecipazioni societarie.

2.2. La gestione delle partecipazioni tramite *holding*

Il modello organizzativo tramite *holding*, società che detiene e gestisce più partecipazioni, è espressamente riconosciuto dal Testo unico, si richiama al riguardo il già citato art. 2, c. 1, lett. g), recante la definizione di partecipazioni indirette.

La società di primo livello può assumere le caratteristiche di una *holding* pura o finanziaria che ha, come oggetto sociale esclusivo l'assunzione di partecipazioni oppure di una *holding* mista che, oltre all'attività di direzione e coordinamento sulle proprie controllate e collegate, svolge anche attività di produzione o di scambio.

L'art. 4, c. 5 T.U.S.P. esclude le società di cui al c. 2, lett. d, del medesimo articolo (che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali) dal divieto di acquisire nuove partecipazioni o costituire società.

La società *holding* può in alcuni casi, ove organizzata secondo il modello *in house providing*, essere funzionale all'attuazione del c.d. *in house* a cascata o indiretto "che si configura qualora il controllo sia esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. In tal caso l'amministrazione aggiudicatrice, dunque, esercita il controllo analogo su un ente che a sua volta controlla l'organismo *in house* cui viene concesso l'affidamento diretto da parte dell'amministrazione" (Sez. contr. Veneto del. 182/2021/PAR).

La Sezione delle Autonomie, a più riprese, si è espressa sui potenziali limiti della gestione delle partecipate tramite società *holding* evidenziando che “nelle società indirette, la presenza di un’articolata gerarchia dei livelli di partecipazione produce un naturale affievolimento dei poteri di controllo dell’ente socio sugli organismi partecipati, rendendo, di fatto, complesso l’esercizio delle prerogative connesse alla qualità di socio. Il Testo unico si fa carico delle istanze volte al contenimento del fenomeno delle partecipazioni indirette, nella misura in cui impone alle società strumentali controllate dagli enti locali (le entità di cui all’art. 4, co. 2, lett. d) il divieto di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società (. ”

Le criticità relative alle società indirette si pongono con maggior enfasi in caso di adozione del modello *holding*, ossia quando la gestione delle partecipazioni societarie è affidata ad una società di primo livello (*holding* pura o finanziaria), che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale” (del. n.29/2019/FRG; nei medesimi termini anche del. n.15/2021/FRG; del. n. 10/2024/FRG).

3. Il Comune di Reggio nell’Emilia ha adottato nei termini, in adempimento a quanto prescritto dell’art. 20, c. 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n. 149 del 23 dicembre 2024 recante “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni possedute dal Comune di Reggio Emilia esercizio 2024” (art. 20 D. Lgs. n. 175/2016). La deliberazione è stata adottata previa espressione del parere favorevole di regolarità tecnica e contabile (ai sensi dell’art. 49, c.1 e 147 bis, c. 1 del D. Lgs. n. 267/2000). Risulta inoltre acquisito il parere espresso dall’organo di revisione che è stato correttamente allegato alla documentazione. In particolare, con parere reso il 10 dicembre 2024 il Collegio ha accertato, riguardo alla gestione del piano, con riferimento al 31.12.2023, la coerenza operativa del Comune, sulla base di quanto disposto dalla norma di cui al D.Lgs. 175/2016.

L’atto è stato trasmesso a questa Sezione di controllo tramite la piattaforma Con.Te e comunicato al Dipartimento del Tesoro tramite l’applicativo Partecipazioni.

Con la suddetta deliberazione il Consiglio comunale, fra l’altro:

- ha approvato la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dal Comune al 31 dicembre 2023, in conformità al D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica – T.U.S.P.), valutando l’efficienza, la sostenibilità economica e la coerenza con le finalità istituzionali dell’Ente;

- ha confermato il mantenimento delle seguenti partecipazioni dirette, ritenute strettamente necessarie:
 - Campus Reggio S.r.l.
 - Stu Reggiane S.p.A.
 - Agac Infrastrutture S.p.A. (oggetto di azioni di contenimento costi)
 - Reggio Children S.r.l.
 - Aeroporto di Reggio Emilia S.p.A.
 - Agenzia Locale per la Mobilità e il Trasporto Pubblico Locale S.r.l.
 - Centro Ricerche Produzioni Animali S.c.p.A
 - Banca Popolare Etica Soc. Coop. per Azioni
 - Lepida S.c.p.A
 - Iren S.p.A. (in quanto società quotata detenuta al 31/12/2015)
- ha confermato il mantenimento delle seguenti partecipazioni indirette:
 - Consorzio Antincendio Soc. Cons. a r.l. (partecipata da Aeroporto S.p.A.)
 - Dinamica Scarl (partecipata da CRPA)
 - Azienda reggiana per la cura dell'acqua – Arca S.r.l. (partecipata da Agac Infrastrutture S.p.A., costituita il 30/11/2023 e attiva dal 01/01/2024)
- ha approvato le seguenti azioni di razionalizzazione:
 - conferma dell'azione di contenimento dei costi per Agac Infrastrutture S.p.A., relativa alla rinegoiazione di strumenti finanziari derivati;
 - conferma della dismissione delle quote della società Piacenza Infrastrutture S.p.A., tramite esercizio del recesso. È in corso una controversia sul valore di liquidazione, con richiesta di controperizia asseverata e avvio di ricorso legale;
 - conferma dello stato di liquidazione per Reggio Emilia Fiere S.r.l. (procedura giudiziale) e Reggio Emilia Innovazione S.c.r.l. (procedura volontaria), entrambe oggetto di monitoraggio.
- ha dato atto, ai sensi dell'art. 17 c. 5 del D.Lgs. 201/2022, che le ragioni economiche e qualitative che giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio del mercato ortofrutticolo alla società *in house* Campus Reggio S.r.l. sono dettagliate nell'appendice allegata (Allegato C), parte integrante della deliberazione;

- ha precisato che l'ente controllato "Azienda Consorziale Trasporti – ACT", in quanto amministrazione pubblica, dovrà adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione delle partecipazioni detenute, come previsto dalle linee guida MEF–Corte dei Conti. Di conseguenza, le partecipazioni indirette tramite ACT non sono state dettagliate nell'allegato A;
- ha disposto la trasmissione della deliberazione (con allegati A, B e C) alla Corte dei Conti, al Ministero delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, e all'ANAC tramite la piattaforma "Trasparenza SPL", ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 201/2022.

Al riguardo, le Linee Guida (Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti) richiamate anche dalla delibera di Corte conti Sezione Autonomie 10/2024 chiariscono che «i consorzi tra Comuni, che non rivestono forma societaria, rientrano nel perimetro soggettivo del TUSP e, pertanto, sono tenuti ad adottare i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni da essi detenute. Non sono oggetto di razionalizzazione le partecipazioni degli enti comunali in detti consorzi» (cap. 2.1). Inoltre, in ordine al perimetro oggettivo (cap. 3.1) si precisa che «la nozione di organismo "tramite" non comprende gli enti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del TUSP, come i consorzi di cui all'art. 31 del TUEL e le aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL, che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute».

In questa sede occorre quindi richiamare la necessaria distinzione tra partecipazioni dirette (su cui la Sezione ha cognizione ex art 20 del TUSP dei provvedimenti di razionalizzazione) e le partecipazioni indirette contemplate dai piani di razionalizzazione di enti sottoposti alla vigilanza o al controllo del Comune stesso. A questo proposito, questa Sezione circa il servizio di trasporto detenuto – stavolta direttamente- , quanto alla partecipazione del Comune di Modena, aveva peraltro, e per quanto qui interessa, con del. n .79 del 2025 sottolineato, relativamente alla società Seta S.p.A. ed al "controllo di matrice "pubblicistica", che : " la Sezione - nelle precedenti decisioni (del. n. 130/2018/VSGO e del. n. 65/2021/VSGO) - ha affermato la ricorrenza nei confronti della predetta Società del "controllo pubblico" ai sensi ed agli effetti del T.U.S.P. In questo contesto, la " . . . la presenza di soli soci pubblici, tutti con interessi tra loro indubitabilmente convergenti (enti territoriali, loro holding e Tper, società pubblica ancorché non soggetta al T.U.S.P.), pur in assenza di coordinamento istituzionale formalizzato, rende del tutto illogica e immotivata la pretesa di insussistenza del controllo pubblico" (del. n. 106/2020/VSGO, così come richiamata nella del. n. 65/2021/VSGO).

In questo quadro, in continuità con i citati precedenti ed a sostegno delle conclusioni circa la ricorrenza del controllo pubblico, si intende rafforzare il concetto muovendo da un'altra angolatura, quella del fine pubblico d'impresa, nozione centrale nello sviluppo della connotazione "sostanziale" del controllo pubblico cui questa Sezione aderisce.

Già nel contesto delle teorie aziendalistiche dedicate all'illustrazione della motivazione dell'intervento pubblico è dato cogliere un assioma ampiamente consolidato, che si riferisce all'impresa pubblica come soggetto indissolubilmente legato allo scopo per il quale è costituito ed opera, avendo come sfondo la tutela degli interessi della comunità di riferimento (nella specie, reggiana), laddove l'utilità collettiva è contrapposta all'utilità individuale e l'efficienza sociale è contrapposta all'efficienza individuale.

In questa prospettiva, quello che rileva è che l'interesse pubblico sotteso alla partecipazione pubblica in società deve essere considerato come unitario perché appartenente alla Pubblica Amministrazione in quanto tale, globalmente considerata interesse che costituisce – in via mediata – l'oggetto della società, un interesse che si ricollega inscindibilmente alle finalità istituzionali della medesima Amministrazione ai sensi dell'art. 4 TUSP (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 10 /2024; Cons. di Stato Sez. VI, sentenza n. 3880/2023; sul tema del controllo pubblico, v. la recentissima posizione assunta dalla giurisprudenza contabile in Corte conti, SS.RR. in spec. comp., sent. n. 6/2025/DELC).

Questa lettura permette di valorizzare adeguatamente il portato dell'art. 4 TUSP e di adottare una linea interpretativa che, nei confini della lettera della Legge e conformemente all'intenzione del Legislatore, eviti facili elusioni della normativa vincolistica dettata dall'Ordinamento.

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

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

Il controllo pubblico non va inteso come mero "condizionamento di carattere politico" delle scelte aziendali, ma come costante verifica dei bisogni dei cittadini del contesto territoriale di riferimento (reggiano), dovendosi escludere interferenze di interessi alieni che condizionino negativamente la realizzazione delle finalità proprie dell'azionista pubblico locale (reggiano).

Il riferimento alla "finalità di natura economica o finanziaria" rende evidente come, ai fini dell'applicazione dell'[art. 2497](#) c.c., la partecipazione dell'ente pubblico possa essere detenuta non già per scopi lucrativi, ma per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, laddove la loro attuazione richieda lo svolgimento di attività economica realizzata attraverso la società partecipata.

Nel quadro della ricostruzione dogmatica del controllo societario, raffrontando le analogie e le differenze tra il controllo di matrice civilistica e quello di natura pubblicistica, va evidenziato che il controllo pubblico come definito nel T.U.S.P. significa applicazione delle regole contenute, fondamentalmente, negli art. 3 (obblighi in tema di revisione), art. 6 (programmi di valutazione del rischio e norme in tema di governo societario), art. 11 (in tema di organi amministrativi e di controllo), art. 13 (in tema di controllo giudiziario sull'amministrazione), art. 14 (in materia di crisi d'impresa), art. 18 (in tema di quotazione della società a controllo pubblico), art. 19 (gestione del personale), art. 20 (in tema di razionalizzazione periodica) e art. 22 (in tema di trasparenza) in vista dell'economicità, efficacia ed efficienza della gestione pubblica in forma societaria.

In conclusione la Sezione, sulla scorta di quanto evidenziato nei suoi orientamenti precedenti ribadisce che la natura pubblica omogenea degli enti partecipanti alla società - costituiti da enti locali o da holding controllate da enti locali o, in un caso, da una società comunque pubblica - e, conseguentemente, degli interessi generali altrettanto convergenti e individuabili nel diritto alla mobilità che il servizio pubblico locale deve assicurare, configuri di per sé l'esistenza dei presupposti dell'assoggettabilità della Società, in quanto interamente pubblica, al regime configurato dal T.U.S.P. nei termini sopraindicati.

Ciò posto, il Giudicante ribadisce quanto evidenziato nella propria delibera n. 79/2025/VSGO, non venendo dato atto, per il tramite dell'Azienda Consorziale Trasporti Reggio Emilia (ACT), di un'analisi dei costi di funzionamento della Società, che rappresenta, invece, un presupposto indispensabile per escludere la necessità di contenimento degli stessi ai sensi dell'art. 20, c. 2, lett. f), del TUSP.

E' importante altresì richiamare, nel quadro di partecipazioni pubbliche frammentate, la necessità di coordinare, in armonia alla delibera n. 11/2029 delle Sezioni Riunite

della Corte dei conti in sede di controllo, i propri indirizzi gestionali, in particolare mediante apposito patto di sindacato.

4. Nei seguenti prospetti sono fornite alcune informazioni sintetiche sulle partecipazioni societarie del Comune di Reggio nell'Emilia.

Nome Partecipata	C.F.	Tipo Partecipazione	Quota di Partecipazione	Società di Diritto Singolare	Società Quotata	Società In House	Controllo Pubblico	Esito Della Rilevazione
Campus Reggio S.r.l.	02460150358	Diretta	100,00 %	No	No	Sì	Sì	Mantenimento Senza Interventi
Stu Reggiane S.p.A.	02662420351	Diretta	70,00 %	No	No	No	Sì	Mantenimento Senza Interventi
Agac Infrastrutture S.p.A.	02153150350	Diretta	55,32 %	No	No	Sì	Sì	Mantenimento Con Azione Di Razionalizzazione
Piacenza Infrastrutture S.p.A.	01429460338	Diretta	22,13 %	No	No	No	No	Cessione tramite l'esercizio del Recesso
Reggio Children S.r.l.	01586410357	Diretta	51,00 %	No	No	No	Sì	Mantenimento Senza Interventi
Aeroporto Di Reggio Emilia S.p.A.	80026270357	Diretta	44,35 %	No	No	No	Sì (Controllo Congiunto Per Effetto Di Patti Parasociali)	Mantenimento Senza Interventi
Agenzia Locale Per La Mobilità Ed Il Trasporto Pubblico Locale S.r.l.	02558190357	Diretta	38,55 %	No	No	No	Sì (Controllo Analogo Congiunto)	Mantenimento Senza Interventi
C.R.P.A. S.c.p.A.	80010710350	Diretta	23,41 %	No	No	No	Sì (Controllo Congiunto Per Effetto Di Patti Parasociali)	Mantenimento Senza Interventi
Lepida S.c.p.A.	02770891204	Diretta	0,0014 %	No	No	Sì	Sì (Controllo Analogo Congiunto)	Mantenimento Senza Interventi
Banca Popolare Etica S.c.p.A.	02622940233	Diretta	0,0170 %	No	No	No	No	Mantenimento Senza Interventi
Reggio Emilia Fiere S.r.l. In Liquidazione	00976140350	Diretta	26,49 %	No	No	No	No (Procedura Liquidatoria Giudiziale)	Liquidazione
Reggio Emilia Innovazione	01146640352	Diretta	25,41 %	No	No	No	No	Liquidazione

S.c.r.l. In Liquidazione								
Iren S.p.A.	071294 70014	Diretta	6,42 %	-	Sì	-	Soc. Quotata Mantenuta Ex Lege	Soc. Quotata Mantenuta Ex Lege
Azienda Reggiana Per La Cura Dell'acqua S.r.l. (A.R.C.A. S.R.L.)	030358 10351	Indiretta Tramite Agac Infrastruttu re S.P.A.	33,19 %	No	No	No	No	Mantenimento Senza Interventi
Consorzio Antincendio Aeroporto Di Reggio Emilia S.c.r.l.	021203 30358	Indiretta Tramite Aeroporto Di Reggio Emilia S.P.A.	22,07 %	No	No	No	No	Mantenimento Senza Interventi
Dinamica S.c.r.l.	042373 30370	Indiretta Tramite C.R.P.A. S.C.P.A.	20,46 %	No	No	No	Sì (Controllo Congiunto per effetto di Patti Parasociali)	Mantenimento Senza Interventi

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

Risultati di Esercizio (2019–2023)					
Ragione Sociale	2019	2020	2021	2022	2023
Campus Reggio S.r.l.	10.377	59.135	67.049	93.754	87.448
Stu Reggiane S.p.A.	22.493	25.931	-881.545	60.527	37.546
Agac Infrastrutture S.p.A.	3.676.940	2.990.640	3.238.169	3.487.690	3.153.737
Piacenza Infrastrutture S.p.A.	501.572	537.730	540.226	583.244	620.517

Reggio Children S.r.l.	221.940	-124.064	-257.062	64.887	300.666
Aeroporto Di Reggio Emilia S.p.A.	20.498	3.123	4.577	12.250	31.728
Agenzia Mobilità Locale S.r.l.	73.812	90.014	66.026	59.037	93.752
C.R.P.A. S.c.p.A	34.133	3.266	17.199	54.276	26.544
Lepida S.c.p.A	88.539	61.229	536.895	283.704	226.156
Banca Popolare Etica S.c.p.A	6.267.836	6.403.378	535.363	11.588.910	27.134.631
Reggio Emilia Fiere S.r.l.	-1.669.191	-598.257	-1.260.718	-52.848	-29.114
Reggio Emilia Innovazione S.c.r.l.	-2.320	96.157	-13.263	-9.099	-17.170
Dinamica S.c.r.l.	49.942	21.082	88.899	76.346	32.022
Consorzio Antincendio Aeroporto	2.755	568	1.353	11.207,00	6.325,00

Lo scrutinio della Sezione, rilevante ai fini di quanto previsto dall'art.20 c. 2 lett. e) e dall'art.21 c. 1 e 3, compendia gli esiti sopraindicati.

5. L'oggetto della verifica intestata alla Sezione

I controlli svolti dalla Sezione sulla razionalizzazione periodica 2024 (dati 2023) del Comune di Reggio nell'Emilia si sono concentrati in una triplice direzione: verifica della legittimità della detenzione delle partecipazioni, valutazione sulla corretta applicazione delle regole vincolistiche del T.U.S.P., valutazione dei flussi finanziari tra Ente locale e società. L'attività è stata dunque orientata ad accertare la coerenza complessiva dell'assetto partecipativo rispetto ai presupposti normativi e ai criteri di sana gestione finanziaria che governano la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche.

5.1 A) Verifica sulla legittima detenzione della partecipazione

5.2. La verifica circa il tipo di società

La legittima detenzione della partecipazione si declina, preliminarmente, nel rispetto delle disposizioni sui tipi societari ammessi di cui all'art.3 T.U.S.P. che, per le amministrazioni pubbliche esclude la possibilità di partecipare in società di persone

consentendo esclusivamente la partecipazione a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

5.3 La verifica sul tipo vincolo di scopo e di attività

Le condizioni per la costituzione, l'acquisizione, il mantenimento di una società a partecipazione pubblica (diretta o indiretta) sono fissate dall'art. 4 del T.U.S.P. che introduce un vincolo generale di scopo "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società" (art. 4, c.1).

Fermo restando il criterio generale di "stretta necessarietà", sono ammesse "esclusivamente" partecipazioni (dirette o indirette) in società per lo svolgimento di una serie di attività puntualmente elencate consistenti, specificamente, nella produzione di un servizio di interesse generale (attività ricomprendente anche la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), nella progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma tra Pubbliche Amministrazioni (c.d. partenariato pubblico-pubblico), nella realizzazione e gestione di un'opera ovvero nell'organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato (c.d. partenariato pubblico- privato), nell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nonché nella prestazione di servizi di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici (art. 4, c.2).

I successivi commi dell'art. 4 contengono ulteriori rinvii ad attività consentite è, ad esempio, il caso, tra l'altro, delle società fieristiche, espressamente "ammesse" dall'art. 4, c. 7, delle società di sperimentazione nel settore sanitario, delle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, nonché le società elencate nell'allegato A del medesimo T.U.S.P.

Viene inoltre fatta salva la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica, nonché in società bancarie di finanza etica e sostenibile. Infine, l'art. 4 c. 9-*quater*, come da ultimo modificato dall'art. 10, c. 1-*bis* del D.L. n. 113/2024 convertito dalla L. n. 143/2024, esclude l'applicazione delle disposizioni del

medesimo articolo con riguardo alle partecipazioni pubbliche in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché dei prodotti ortofrutticoli.

5.4. La razionalizzazione delle partecipazioni - i parametri posti dall'art. 20 T.U.S.P.

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

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società.

Secondo gli orientamenti assunti dalla più recente giurisprudenza contabile detti parametri non sono da intendersi come cogenti e il ricorrere delle ipotesi contemplate dal c.2 citato non configura un automatismo che determina l'alienazione o la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione della società partecipata (cfr. SSRRCO del. n. 19/2020/REF).

"Razionalizzare una partecipazione non significa necessariamente alienarla, potendo condurre anche a scelte gestionali efficienti e, soprattutto, adeguatamente motivate, che ne giustifichino il mantenimento, così come, tra l'altro, richiede il Legislatore, ove impone, art. 20, co. 2, apposite relazioni tecniche, con specifiche indicazioni in termini di modalità e tempi di attuazione della opzione prescelta.

In sostanza ciò che viene in rilievo è il binomio discrezionalità/motivazione. Ne consegue che più sarà elevato il grado di discrezionalità esercitato dall'amministrazione nel decidere se mantenere o meno una partecipazione societaria, maggiore sarà la

responsabilità di un onere motivazionale che la stessa dovrà esplicitare per superare il vaglio del controllo della Corte a fronte di una presunzione relativa di distonia rispetto al dato normativo.

La giurisprudenza delle Sezioni regionali mette in evidenza come le scelte di mantenimento delle partecipate vadano motivate in modo puntuale, in particolare laddove vi siano condizioni non in linea con i criteri del T.U.S.P. che obbligano ad adottare misure di razionalizzazione, che quindi inducono a motivare la sostenibilità di tale situazione, esplicitando le condizioni di stretta necessità che, a monte, giustificano il mantenimento della partecipata” (Sezione delle Autonomie del. n. 10/2024/FRG).

5.5. Le società *in house*

Come sintetizzato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti “*in house providing* è un modello organizzativo di gestione diretta del servizio pubblico, attuata mediante il ricorso a un ente distinto dalla Pubblica Amministrazione sul piano formale, ma assimilabile, sul piano sostanziale, a un prolungamento organizzativo della stessa.

L’istituto dell’*in house providing* è stato coniato a livello pretorio, con il precipuo intento di coniugare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con la tutela della concorrenza nelle ipotesi in cui il beneficiario dell’affidamento di un servizio pubblico sia un soggetto societario formalmente distinto dall’ente pubblico affidante. [...]

Il presupposto - individuato dai Giudici europei nel caso *Teckal* - della mancanza di un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario è stato declinato, nella giurisprudenza nazionale, in termini di relazione organica.

I requisiti di conio pretorio hanno trovato una definizione positiva in sede di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici dell’anno 2014[...]. In seguito, il Legislatore è intervenuto - in chiave tipologica - introducendo l’archetipo normativo della società *in house* in sede di adozione del T.U.S.P., il quale ha dedicato alla stessa una norma *ad hoc* (ovvero l’art. 16)” (del .10/2024/FRG).

Per quanto concerne i requisiti costitutivi, l’istituto delle società *in house* si fonda su tre elementi essenziali:

- la proprietà interamente pubblica del capitale, salvo casi particolari;
- l’attività prevalente, declinata in termini di fatturato, effettuato nello svolgimento di attività affidate dagli enti soci, che non può essere inferiore all’80%. L’art. 16, c. 3 T.U.S.P. impone che detta condizione sia formalmente inserita nello statuto della società;

- il controllo analogo, il Testo unico ha definito il controllo analogo la situazione in cui l'amministrazione esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative della società controllata (art. 2, c. 1 lett. c, T.U.S.P.). Detto controllo può essere svolto congiuntamente da più amministrazioni (art. 2, c. 1 lett. d).

Si richiamano, inoltre, le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4 T.U.S.P. che prescrive, per le società *in house*, un ulteriore vincolo di attività in quanto "hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del c. 2.

6. B) Il concetto di controllo pubblico e le sue concrete conseguenze – la disciplina vincolistica del T.U.S.P.

L'esatta individuazione delle società a controllo pubblico assume particolare rilevanza alla luce delle specifiche prescrizioni normative recate dal T.U.S.P. che si applicano esclusivamente a tale aggregato. Si possono citare, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 11 (vincolo del numero dei componenti del Consiglio di amministrazione, definizione di limiti al trattamento economico degli amministratori, regole sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi), all'art. 6 (principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione), all'art. 14 (gestione delle crisi d'impresa), all'art. 19 (gestione del personale) e all'art. 22 (trasparenza).

Inoltre, la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 2, c. 1, lett. b) ed m), D. Lgs. n. 175/2016, influisce sull'esatta individuazione delle società indirette, che sono quelle detenute da una pubblica amministrazione per il tramite di una società o di altro organismo soggetto a controllo pubblico da parte della medesima.

La costante giurisprudenza di questa Sezione sul tema del controllo pubblico (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n.6/2024/VSGO) richiama la del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali) nella quale si ritiene "sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile", come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del T.U.S.P.. L'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur

a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)."

Al riguardo, il Consiglio di Stato (cfr. Sez. VI, sent. n. 3880/2023), ha sostenuto come il controllo pubblico societario non deve necessariamente fondarsi su atti formali, in quanto non imposto da alcuna disposizione del T.U.S.P. Più nel dettaglio, un patto parasociale (negoziato giuridico ritenuto da una parte della giurisprudenza elemento essenziale ai fini della dimostrazione dell'esistenza del controllo) potrebbe non essere necessariamente redatto in forma scritta, ai sensi dell'art. 2341 c.c.; ciò in omaggio al principio generale della libertà delle forme. Rileva in particolare il Consiglio di Stato nel cennato percorso argomentativo che, "[...] sia nel T.U.S.P. del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c [...]".

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

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

Una diversa ricostruzione (TAR Emilia-Romagna Bologna. Sez. I, sentenza n. 434/2023) opta per la necessità di una previa formalizzazione delle intese anzidette, rilevanti ai fini dell'art. 2359 c.c.

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

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

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

Qualora tale evenienza dovesse comunque realizzarsi (e per tale via, quindi, poter escludere che la società sia a controllo pubblico nel senso del T.U.S.P.), ragioni di trasparenza, radicate nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.), impongono di ricorrere ad una espressa formalizzazione (per esempio, mediante un patto parasociale) che, da un lato, renda palese che, nel caso di specie, la Pubblica amministrazione non può essere ricondotta all'unità per le motivazioni sopra espresse, sostanzialmente perché non può materialmente agire come soggetto unitario, e che, quindi, non sia possibile che ricorra la fattispecie di cui all'art. 2359 c.c., e, dall'altro, stabilisca dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenti.

6.1. La verifica sulla composizione e i compensi degli organi amministrativi

L'art. 11 T.U.S.P. stabilisce che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è, di norma, costituito da un amministratore unico (c. 2). In alternativa, l'assemblea può deliberare, con motivazione fondata su esigenze organizzative e di contenimento dei costi, la nomina di un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero l'adozione di sistemi alternativi di *governance* previsti dal codice civile (c. 3). Tale delibera deve essere trasmessa alla Corte dei conti e alla Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Mef (ex art. 15 T.U.S.P.).

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di genere nella nomina degli amministratori, almeno nella misura di un terzo (c. 4). Qualora la società sia dotata di organo collegiale, lo Statuto deve prevedere criteri conformi alla Legge n. 120/2011.

L'art. 11 T.U.S.P. disciplina, inoltre, i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico (cfr. c. 1);

La Corte dei conti ha chiarito che l'art. 11 si applica anche alle società *"in house"*, in quanto rientranti nella definizione di società a controllo pubblico. Tale interpretazione è stata consolidata da numerose pronunce (tra cui del. n. 60/2018/VSGO, 131/2021/VSGO, 19/2023/VSGO, 4/2024/VSGO, Sez. Aut. del. n. 10/2024), che confermano l'estensione della disciplina anche alle società indirettamente controllate, in coerenza con l'art. 2 del T.U.S.P.

In merito alla disciplina dei compensi l'art. 11, c. 6, T.U.S.P. ha previsto, per le società a controllo pubblico, che *"con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori [...] che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del*

beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti dalle altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico [...] Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso i risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta".

Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al c. 6 citato, restano in vigore, ai sensi del successivo c. 7, le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo del D.L. n. 95/2012 secondo cui: *"il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013".*

La Struttura per il monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche istituita presso il Mef, nell'Atto di orientamento del 10 giugno 2019 ha fornito alcune indicazioni e chiarimenti in merito alla menzionata disciplina dei compensi. Il documento specifica che, ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 11, c. 7, T.U.S.P., devono essere considerate tutte le componenti che concorrono a formare il trattamento economico annuo omnicomprensivo, puntualizzando che tale limite si applica sia agli emolumenti fissi che a quelli variabili, compresi gettoni di presenza, indennità legate alla *performance*, e rimborsi spese forfettari aventi carattere retributivo. Il compenso massimo non può comunque superare € 240.000 annui lordi, tenuto conto anche di eventuali compensi percepiti da altre amministrazioni o società a controllo pubblico. Sono esclusi dal computo i rimborsi spese documentati o forfettari aventi natura meramente restitutoria. Contestualmente, la Struttura di monitoraggio, ha invitato le società a controllo pubblico a dettagliare, nell'ambito della documentazione trasmessa ai sensi del citato art. 11, c. 3, T.U.S.P., le singole voci di costo che contribuiscono alla determinazione del compenso dell'organo amministrativo.

La giurisprudenza contabile ha ribadito che il limite di spesa del 2013 non può essere superato per effetto di nuovi incarichi o maggiore complessità delle funzioni, trattandosi di un vincolo volto a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie "l'ulteriore elemento critico derivante dal rinvio dell'art. 4, co. 4, del D.L. n. 95/2012, operato dall'art. 11, c. 7 concerne il parametro di riferimento relativo al *"costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*. In tale contesto, si profilano due scenari possibili:

- a) Riferimento mancante, in quanto la società si è costituita successivamente al 2013 o l'incarico è svolto gratuitamente dall'amministratore;
- b) Riferimento presente ma non rappresentativo, a causa dell'esiguità del compenso corrisposto".

Sul primo punto si fa rinvio alla deliberazione n. 1/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie, secondo cui *"Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, c. 28, del D. L. 78/2010 e s.m.i., l'ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009 né nel triennio 2007-2009 può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente"*.

"Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è illustrato nel parere della SRC Veneto, delib. n. 31/PAR/2018187, secondo cui deve considerarsi, a ritroso, l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 1/2017/QMIG) e comunque rimanendo invalicabile la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240mila dall'art. 11, co. 6, T.U.S.P.. La discrezionalità nella definizione del compenso degli amministratori non è assoluta e totale ma circoscritta nei limiti delineati dall'ordinamento su menzionati.

Con riferimento alla seconda ipotesi, l'effetto del combinato disposto dell'art. 4, co. 4 del D. L. n. 95/2012, e dall'art. 11, co. 7 potrebbe determinare una riduzione del compenso degli amministratori talmente elevato da poter pregiudicare l'attribuzione dell'incarico a professionisti motivati e di elevata competenza, a discapito del principio del buon andamento e della sana gestione societaria.

Al riguardo, occorre evidenziare la non uniforme giurisprudenza del giudice contabile. La tesi prevalente (ex multis, SRC Liguria, del. n. 29/2020/PAR)¹⁸⁸ è incline a un'interpretazione estremamente rigida, affermando che il limite imposto dall'art. 4, co. 4, D. L. n. 95/2012 avrebbe carattere tassativo, ammettendo una deroga solo nella ipotesi di riscontrata assenza del dato di spesa nell'annualità 2013 per mancanza del costo-parametro che dovrebbe fungere da limite. In tale ottica, si impedirebbe qualsiasi superamento anche in presenza di situazioni nuove e contingenti, integrate, ad esempio, da aumentate competenze della società o da ampliamento della relativa struttura in esito a operazione di aggregazione derivate dalla necessità di dare attuazione a piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Altro indirizzo, invece, prendendo le

mosse dagli stessi presupposti che inducono a ritenere che il vincolo non operi laddove il dato relativo al 2013 non sia disponibile, considera assimilabile a siffatta fattispecie quella in cui il dato di riferimento indicato dalla norma sia assolutamente privo di significatività; fattispecie che ricorre in tutti quei casi in cui il valore del costo sostenuto nel 2013 sia talmente esiguo da poter essere considerato sostanzialmente inesistente, così come nel caso di una società dall'oggetto sociale e/o dalla governance e/o dalla struttura talmente modificati (rispetto al 2013) da non poterla che considerare come soggetto nuovo. Nello specifico, la SRC Friuli-Venezia Giulia, del. n. 15/2020/PAR, ritiene tale dato privo di importanza, in quanto le vicende societarie accadute nel frattempo sono assimilabili alle c.d. sopravvenienze e tali da far considerare la società medesima un nuovo soggetto giuridico, con un nuovo oggetto societario e una nuova governance: pertanto, l'ente pubblico può procedere alla determinazione dell'emolumento da corrispondere al professionista, col consueto parametro dell'autolimitazione per i principi di ragionevolezza ed economicità" (Sez. Aut. del . n. 10/2024/FRG).

6.1.2 In relazione ai compensi degli amministratori si richiama altresì la disposizione di cui all'art. 21, c. 3 T.U.S.P. "Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante".

6.2. Criteri e modalità per il reclutamento del personale e obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento (art. 19, T.U.S.P.)

A mente dell'art. 19, del T.U.S.P. "le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, c. 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto art. 35, c. 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001" (c.2). "I provvedimenti di cui al c. 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta

pubblicazione si applicano gli articoli 22, c. 4, 46 e 47, c. 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33" (c.3).

Il medesimo art. 19 al c. 4 prescrive inoltre, alle amministrazioni pubbliche socie, di fissare "con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera" (c.5). Ai sensi del successivo c. 6 le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al c. 5 tramite propri provvedimenti. Infine, il c.7 prevede che i menzionati provvedimenti di cui ai c. 5 e 6 siano pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie richiamando, anche in questo caso, le disposizioni di cui all'art.22 c. 4, 46 e 47, c. 2, del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 in caso di mancata o incompleta pubblicazione.

In esito all'analisi svolta la Sezione ha riscontrato quanto segue.

Tutte le società controllate dal Comune risultano aver adottato il "Regolamento per la disciplina delle procedure di ricerca, selezione ed inserimento di personale.", ai sensi dell'art. 19, c. 2, del D. Lgs. n. 175/2016, regolarmente pubblicato sul relativo sito internet.

Gli obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento sono stati approvati dall'Ente nell'ambito del Documento unico di programmazione (D.U.P.) e successivi aggiornamenti e recepite dalle singole società con atti pubblicati sui rispettivi siti istituzionali. Al riguardo, si rinvia alla pagina del sito istituzionale del Comune di Reggio Emilia nel quale sono stati pubblicati i suddetti provvedimenti : Società controllate - Provvedimenti ex art.19 c.5 e 6 Dlgs 175/2016 - Comune di Reggio Emilia

6.3. La relazione sul governo societario e la valutazione del rischio di crisi aziendale

Le società controllate redigono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio la relazione sul governo societario (art.6, c.4, T.U.S.P.). Nell'ambito della predetta relazione predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ne informano l'assemblea (art.6, c.2).

“L'emersione, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, di "uno o più indicatori di crisi aziendale" comporta - a carico dell'organo amministrativo - l'obbligo di adottare "senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento" (art. 14, c. 2, T.U.S.P.).

Le disposizioni del T.U.S.P. dedicate al monitoraggio del rischio di crisi aziendale (id est, artt. 6 e 14) assumono carattere di complementarità rispetto alle disposizioni del Codice civile e, segnatamente, all'art. 2381, ai sensi del quale il Consiglio d'amministrazione valuta, sulla base della relazione degli organi delegati, il generale andamento della gestione (c. 3). (del. n. 10/2024/FRG).

6.4. Obblighi di pubblicità e trasparenza

“Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33” (art. 22, T.U.S.P.), come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo del. n. 10/2024/FRG) “Ciò in virtù della dirimente constatazione che la possibile fruizione di risorse pubbliche, da parte del soggetto societario partecipato, comporta – inevitabilmente – la necessaria applicazione dei criteri di massima trasparenza con riguardo, in particolare, agli obiettivi assegnati ed al raggiungimento dei rispettivi risultati finanziari ed operativi, come appare evidente anche dalla lettura dell'art. 22 del d.lgs. n. 175/2016 cit. nonché dall'ampliamento del numero di soggetti ai quali la disciplina della trasparenza ora si applica, a seguito delle modifiche apportate nel 2016, dal d.lgs. n. 97 al d.lgs. n. 33/2013. Peraltro, sfuggono all'applicazione di queste norme, esclusivamente le società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea e loro controllate.

Sarà onere delle pubbliche amministrazioni che detengano partecipazioni di controllo, sollecitare e promuovere l'applicazione delle prescrizioni di cui all'art. 22 del T.U.S.P., anche da parte delle società indirettamente controllate dalle medesime PA per mezzo delle società direttamente controllate”.

7. C) I flussi finanziari fra ente (locale) e società

L'esame dei contenuti del piano di razionalizzazione del Comune di Reggio Emilia, oltre a una valutazione dell'attinenza delle finalità e dell'oggetto delle partecipazioni societarie (art. 4 T.U.S.P.), richiede necessariamente un'accurata disamina dei rapporti finanziari

intercorrenti tra l'ente e le società partecipate, conformemente agli orientamenti espressi dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 10/2024.

Invero, i parametri di verifica cui devono conformarsi i piani di razionalizzazione – accompagnati da apposita relazione tecnica recante specifica indicazione delle modalità e dei tempi di attuazione – afferiscono ai criteri stabiliti dal c. 2 dell'art. 20 del T.U.S.P., segnatamente:

- a) partecipazioni societarie non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- b) società prive di dipendenti ovvero caratterizzate da un numero di amministratori eccedente quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle espletate da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di servizi d'interesse generale che abbiano registrato un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) esigenze di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) esigenze di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4.

Alla luce di tali parametri normativi, risulta consequenziale procedere all'analisi di quelle situazioni che determinano una sostanziale antieconomicità gestionale o che, più gravemente, si sostanziano in ipotesi di *mala gestio* caratterizzate dall'improduttivo dispendio di risorse pubbliche.

La necessaria valutazione di tali aspetti trova esplicita conferma non solo nelle specifiche indicazioni desumibili dagli art 14 c. 5 T.U.S.P. (attinente al divieto di soccorso finanziario) e dell'art. 21 T.U.S.P. (in termini di necessario accantonamento del fondo perdite), ma anche nella previsione dello stesso art 21 c. 3 T.U.S.P. secondo cui “/e società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di

amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori”.

Ne deriva una necessaria valutazione di economicità della gestione della società che l'ente socio deve effettuare in occasione del piano di razionalizzazione, onde adottare gli indispensabili provvedimenti volti a ossequiare il canone costituzionale di buon andamento valevole anche per la gestione delle società partecipate.

7.1. L'accantonamento al fondo perdite società partecipate (art.21 del T.U.S.P.)

L'art. 21 del T.U.S.P. rubricato "Norme finanziarie sulle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali" disciplina l'istituto dell'accantonamento al fondo perdite società partecipate in continuità con le disposizioni di cui all'art. 1, c. 550 e seguenti, della Legge n. 147/2013 (che, per effetto delle modifiche disposte dall'art. 27, c. 2 del medesimo Testo unico continua a trovare applicazione limitatamente ad aziende speciali ed istituzioni). Sul piano soggettivo l'art. 21 si applica alle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'art. 1, c. 3, della Legge n. 196/2009 e prescrive - per gli enti in contabilità finanziaria - nel caso le società da questi partecipate presentino un risultato di esercizio negativo l'accantonamento, nell'anno successivo, in apposito fondo, di un importo pari alla perdita di esercizio non immediatamente ripianata, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

L'art. 21 precisa, inoltre che, per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale ultimo bilancio. Invece, limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la sola differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'art. 2425 c.c.

Nel risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2023 del Comune di Reggio Emilia, risulta accantonata al fondo perdite per le società partecipate una somma pari a 848.162,00.

Dalla Relazione dell'Organo di revisione al Rendiconto 2023 del Comune di Reggio nell'Emilia risulta che alcune società controllate o partecipate dall'Ente hanno registrato

perdite nell'esercizio 2023 e nei due precedenti, come di seguito si rappresenta:

FONDO ACCANTONAMENTI PARTECIPATE IN PERDITA CONSUNTIVO 2023		Quota
COMPOSIZIONE		
Accantonamenti anni precedenti		
Aeroporto (perdita 2014 non ripianata)	-5.562,00	44,35%
Reggio Emilia innovazione in liquidazione (perdite anni 2014-2015-2016-2017-2019-2021- 2022)	-401.664,00	25,41%
Accantonamenti per risultati negativi Reggio Children 2020 E 2021	-162.936,00	51,00%
Accantonamento per risultati negativi presunti 2023	-278.000,00	
TOTALE ACCANTONAMENTO CONSUNTIVO 2023	-848.162,00	

Come rappresentato, l'Ente ha accantonato complessivamente € 848.162,00 per far fronte alle perdite delle società partecipate. L'importo deriva, in parte, da accantonamenti relativi ad anni precedenti, come nel caso di Aeroporto, per la perdita del 2014 non ripianata, con una quota di partecipazione pari al 44,35%, e di Reggio Emilia Innovazione, attualmente in liquidazione, per le perdite accumulate negli esercizi dal 2014 al 2022, con una quota del 25,41%. A questi si aggiungono gli accantonamenti per i risultati negativi registrati da Reggio Children negli anni 2020 e 2021, società nella quale l'Ente detiene una quota del 51,00%, nonché quelli riferiti ai risultati negativi presunti per l'esercizio 2023.

7.2 Esiti della verifica crediti e debiti reciproci fra l'Ente e gli organismi partecipati ai sensi dell'art.11, c.6, lett. J del D. Lgs. n.118/2011

Ai fini della corretta determinazione degli equilibri di bilancio, assumono specifico risalto le disposizioni di cui all'art. 11, c. 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011: esso richiede che la Relazione sulla gestione evidenzi gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci fra l'Ente e i propri organismi partecipati (enti strumentali, 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"*.

Nel settore della finanza pubblica allargata, il principio di una rappresentazione simmetrica e speculare delle partite creditorie e debitorie tra enti pubblici è fondamentale per assicurare la trasparenza e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

L'illustrato principio risponde a una duplice esigenza: da un lato, prevenire discrepanze nelle rappresentazioni contabili che possano falsare il quadro complessivo delle relazioni finanziarie tra enti; dall'altro, tutelare la sana gestione finanziaria in una logica di

armonizzazione contabile (ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011), volta a favorire una visione integrata e confrontabile dei bilanci pubblici. La simmetria nella rappresentazione delle partite contabili, dunque, non è solo un requisito formale, ma anche un presupposto per assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio, tutelati dall'art. 81 della Costituzione (cfr Sez. contr. Emilia-Romagna del. n.13/2025/INPR)

7.2.1. L'Organo di revisione del Comune di Reggio Emilia nella relazione sullo schema di Rendiconto 2023 evidenzia che sono stati asseverati ai sensi dell'art.11, c.6, lett.j del D. Lgs. n. 118/2011 i rapporti credito debito del Comune con gli Organismi partecipati e le relative risultanze sono rappresentate nel prospetto di cui all'allegato lettera I alla delibera di Consiglio comunale approvativa del Rendiconto.

Dal questionario sul rendiconto 2023 redatto dall'Organo di revisione in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 8/2024/INPR e inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005, emerge quanto segue.

Coerentemente con quanto indicato nella Relazione al Rendiconto l'Organo di revisione evidenzia che l'informativa per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati ha riguardato la totalità degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate (quesito 19) e che l'informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMI.(quesito 12)

L'Organo di revisione evidenzia inoltre che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra l'Ente e gli Organismi partecipati (quesito 20) ma che l'Ente ha assunto, non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione (quesito 20.1).

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

Il D. Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ha previsto fra l'altro che "I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori"(art. 30, c.1). La ricognizione deve tener conto del rispetto dei principi di efficienza e qualità dei servizi, sulla base anche degli

indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché ai fini della rilevazione del ricorso agli affidamenti a società. In sede di scrutinio dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art.20 T.U.S.P. risulta di particolare rilievo il c. 2 dell'art. 30, a mente del quale "La ricognizione di cui al c. 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto art. 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016".

In ottemperanza al menzionato dettato normativo il Comune di Reggio nell'Emilia ha allegato (All. C), al Piano di razionalizzazione periodica in esame, la ricognizione ai sensi degli artt. 17 e 30 del d.lgs. 201/2022, relativa all'affidamento della gestione del mercato ortofrutticolo alla società *in house* Campus Reggio S.r.l.

9. Il Sistema Dei Controlli

Quanto al controllo sulle società partecipate, l'art. 147 quater del TUEL attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di standard prefissati gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Ciò in quanto le società partecipate erogano servizi pubblici e svolgono attività per conto dell'Ente, i relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019: "devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario". È compito dell'amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

Ciò premesso, questa Sezione rileva che il Comune di Reggio Emilia ha dichiarato¹ di essersi dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-*quater*, co. 1, TUEL, e che sono stati definiti per l'anno 2023 gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente.

¹ Questionario Enti locali, relativo all'anno 2023, trasmesso tramite il portale CON.TE,

Analisi delle società

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

1. Campus Reggio S.r.l

Si tratta di una società a responsabilità limitata partecipata direttamente al 100% dal Comune di Reggio Emilia e dunque a totale partecipazione pubblica, per la quale attraverso il Piano, viene previsto il mantenimento senza interventi.

1.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art.4 T.U.S.P.)

L'Ente nel provvedimento in esame, specifica che la società si occupa della produzione di beni e servizi strumentali all'attività del Comune di Reggio Emilia, di servizi di interesse generale, comunque necessari al perseguimento delle sue finalità istituzionali e della gestione del mercato ortofrutticolo. In particolare, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto societario, l'oggetto comprende oltre la produzione di beni e servizi strumentali, la realizzazione e gestione di opere pubbliche, la gestione di procedure di gara, la valorizzazione dei beni immobili societari, la gestione di attività e servizi connessi al mercato ortofrutticolo e la gestione di beni del patrimonio comunale. Comprende inoltre attività complementari o strumentali a queste, incluse operazioni mobiliari, fiduciarie e finanziarie utili al perseguimento delle finalità sociali, nei limiti previsti dalla normativa.

Con riferimento alle motivazioni relative alla riconducibilità della partecipazione ai vincoli di scopo di cui all'art. 4 T.U.S.P., l'Ente, attraverso il Piano, rappresenta quanto segue: "alla società sono stati affidati *in house* l'acquisto, dall'Azienda Ospedaliera S. Maria Nuova di Reggio Emilia, della proprietà del Padiglione "Vittorio Marchi" all'interno del Complesso del San Lazzaro, nonché l'effettuazione di tutti gli interventi di ristrutturazione necessari alla sua completa messa in efficienza ed il reperimento delle risorse finanziarie necessarie al perfezionamento dell'operazione. La società gestisce inoltre alcuni alloggi di edilizia residenziale pubblica. L'operazione di riqualificazione del Complesso del San Lazzaro, II stralcio, che rientra nelle finalità istituzionali dell'Ente ed è previsto come obiettivo strategico nel DUP dell'Amministrazione comunale, oltre a completare ed essere in continuità con quanto già realizzato con il I Stralcio, mira a valorizzare il patrimonio pubblico senza alcuna finalità di lucro né commerciale, sviluppando importanti servizi di interesse generale quali la formazione universitaria, l'accoglienza per studenti fuori sede e più in generale lo sviluppo dello studio e della

cultura. In attuazione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni possedute approvato in Consiglio Comunale, in data 1 giugno 2018 si è perfezionata, dal punto di vista civilistico, la fusione per incorporazione della società Mapre S.r.l., anch'essa detenuta integralmente dal Comune di Reggio Emilia. A seguito di questa fusione, la società è subentrata nell'attività di gestione del mercato ortofrutticolo. Il Comune di Reggio Emilia è socio unico della società ed esercita su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi."

1.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società risulta avere un amministratore unico a fronte di un solo dipendente.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

La società ha un fatturato medio non superiore a 1.000.000 euro nel triennio precedente, al riguardo, si riportano i seguenti dati:

FATTURATO (ricavi A1 + A5 al netto dei contributi in c/esercizio)

2023	2022	2021	FATTURATO MEDIO TRIENNIO
500.074,00	478.655,00	419.202,00	465.977,00

Si osserva dunque, che la società presenta, nel triennio 2021-2023, un fatturato medio pari a € 465.977,00, valore significativamente inferiore rispetto alla soglia di € 1.000.000 fissata dalla normativa vigente. Si evidenzia, che tale criticità non è nuova. Questa Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con deliberazione n. 4/2023, aveva già rilevato come il temporaneo superamento della soglia nel piano 2019 fosse dovuto esclusivamente alla somma dei valori di Campus Reggio s.r.l. e Mapre s.r.l. Successivamente, con la ricognizione

ordinaria adottata nel 2020, è cessata l'applicazione del valore transitorio di € 500.000 previsto dall'art. 26, c. 12-quinquies, del T.U.S.P., ed è divenuto operativo il limite di € 1.000.000.

Da quel momento, i piani 2020 e 2021 hanno confermato valori di fatturato medio ben inferiori alla soglia, pari rispettivamente a € 571.291 per il triennio 2017-2019 e a € 496.967,67 per il triennio 2018-2020.

Alla luce di quanto emerso, in relazione alla persistenza della criticità in oggetto, la Sezione richiama nuovamente l'Ente al puntuale rispetto della disciplina del T.U.S.P., sollecitando l'adozione di misure idonee a incrementare l'efficienza gestionale e rilevando, altresì, che la permanenza della criticità nel tempo rende necessaria l'attivazione di interventi correttivi di maggiore incisività.

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

Non ricorre la fattispecie.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Attraverso il Piano viene riferito che la società non necessita di contenimento dei costi di funzionamento e viene sottolineato che il Comune annualmente, con proprio provvedimento, fissa per la società obiettivi di contenimento dei costi, in ottemperanza all'art. 19, comma 5 del T.U.S.P. L' Ente specifica, inoltre, che l'amministratore unico dall'anno 2021 ha rinunciato al compenso deliberato pari ad euro 600.

Le motivazioni dei costi appaiono, anche in relazione al reiterato mancato rispetto del parametro del fatturato previsto dal T.U.S.P. all'art.20 c2 lett. d), non conferenti, in quanto prive di una loro giustificazione oggettiva e quindi sostanzialmente apodittiche, tali da richiedere la necessità di un più puntuale approfondimento valutativo. All' esito di ciò, l'istruttoria condotta dall'Ente appare insufficiente e tale da non esaudire le delicate esigenze di completezza richieste dal Legislatore per la verifica della conservazione della partecipazione.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non ricorre la fattispecie.

L'Ente conclude la propria analisi optando per il mantenimento della partecipata senza interventi di razionalizzazione.

In merito il Comune segnala che, in attuazione dell'art. 4, ultimo comma, del D.M. 12 dicembre 2018, n. 853, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha comunicato, con nota del 29 novembre 2019 (prot. n. 37430), l'ammissione definitiva al cofinanziamento ministeriale dell'intervento di riqualificazione del Padiglione Vittorio Marchi – II stralcio, per un importo pari a € 5.896.000,00.

Campus Reggio S.r.l. è attualmente Committente dell'intervento, in collaborazione con ER.GO. e le strutture operative incaricate. Il bando di gara per l'appalto dei lavori è stato pubblicato il 14 giugno 2021 tramite la piattaforma Intercent-ER, nell'ambito del PRU San Lazzaro a Reggio Emilia. I lavori sono stati affidati e, nel 2024, sono stati eseguiti interventi sulle facciate esterne (cappotto), sulle coperture e sull'Auditorium. Nel corso dell'anno è stato liquidato il terzo SAL ed è stata approvata una perizia di variante, che ha disposto una proroga di 365 giorni del termine contrattuale, fissando la conclusione dei lavori all'11 giugno 2025.

Alla luce di quanto sopra, l'Ente ritiene che la società debba rimanere in vita per completare l'intervento, anche in considerazione dei finanziamenti ministeriali ricevuti. Viene specificato che la riqualificazione del Complesso San Lazzaro non ha finalità di lucro, ma è volta a valorizzare il patrimonio pubblico e a sviluppare servizi di interesse generale all'interno del campus universitario.

Inoltre, Campus Reggio S.r.l. gestisce il Mercato Ortofrutticolo di via Cisalpina a Reggio Emilia, attività individuata dall'Amministrazione come servizio pubblico locale di rilevanza economica, ai sensi del D.Lgs. 201/2022 (Testo Unico Servizi Locali), operando nel settore agroalimentare secondo le modalità previste.

1.3 B) Organizzazione secondo il modello *in house providing*

Il Comune di Reggio Emilia, in qualità di socio unico della società, esercita sulla stessa un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi. Tale assetto risulta coerente con quanto previsto dall'art. 1, commi 2 e 3, dello Statuto, che assoggetta la società alle prescrizioni contenute nel "Regolamento recante le procedure e le regole di controllo analogo su Campus Reggio S.r.l. da parte del Socio Pubblico".

Il regolamento, approvato dal Comune di Reggio Emilia e aggiornato nel 2010, definisce un modello di controllo analogo articolato. Prevede che il controllo sia esercitato secondo le tre direttrici: indirizzo (controllo preventivo), monitoraggio (controllo contestuale) e

verifica (controllo successivo), come stabilito dall'art. 1.3. L'esercizio di tali funzioni avviene tramite gli strumenti statutari, le determinazioni assembleari, la nomina dell'Amministratore unico e, soprattutto, attraverso l'istituzione dell'Organo di Coordinamento e Controllo.

Quest'ultimo, disciplinato dagli artt. 2 e 3 del regolamento, svolge un ruolo centrale nell'assicurare un presidio costante sulla gestione societaria. In via ordinaria, le funzioni dell'Organo sono attribuite al Dirigente dell'Area Ingegneria e Gestione delle Infrastrutture del Comune. L'Organo dispone del diritto di accesso a tutta la documentazione societaria e può effettuare verifiche anche presso le sedi operative e i cantieri, potendosi avvalere, ove necessario, di personale tecnico del Comune o di professionisti esterni.

Nel quadro degli obblighi informativi, la società è tenuta a trasmettere annualmente un Piano Operativo Annuale, comprendente budget economico, analisi finanziaria, piano degli investimenti, quadro degli obiettivi e ulteriori elementi utili alla valutazione dell'azione gestionale (art. 3.8.a). Sono inoltre previste relazioni semestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi, report economici per centri di costo, analisi degli scostamenti, flussi di cassa e indicatori di qualità del servizio, inclusi gli esiti delle analisi di *customer satisfaction* (art. 3.8.b).

Circa la conformità ai requisiti normativi previsti dal T.U.S.P., si evidenzia che è rispettato quanto previsto dall'art. 16. Lo statuto dispone espressamente che il capitale sociale è integralmente detenuto dal Comune di Reggio Emilia e la società rispetta altresì il requisito della prevalenza dell'attività svolta in favore dell'ente, in coerenza con quanto stabilito dai commi 3 e 3-bis del medesimo art., prevedendo che la produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al c. 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Per quanto riguarda la gestione del mercato ortofrutticolo da parte della società Campus Reggio S.r.l., la stessa rappresenta un'attività qualificata come servizio di interesse generale. Al riguardo, si riscontra positivamente la trasmissione e la pubblicazione sul sito istituzionale (All. C) della ricognizione ai sensi art. 17 e 30 del d.lgs. 201/2022 relativamente all'affidamento della gestione del mercato ortofrutticolo alla società *in house* Campus Reggio S.r.l.

1.4 Organo di amministrazione e compensi

In relazione all'organo di amministrazione, dalla visura ordinaria estratta dal portale Telemaco–Infocamere risulta in carica un Amministratore Unico, in coerenza con l'art.

11 del D.Lgs. 175/2016, che prevede di norma, per le società a controllo pubblico, la costituzione dell'organo amministrativo in forma monocratica. Lo Statuto societario, all'art. 14, recepisce tale assetto, disponendo l'amministrazione mediante Amministratore Unico con incarico di durata, di norma, triennale.

Lo Statuto prevede inoltre il rispetto dell'equilibrio di genere e vieta la corresponsione di gettoni di presenza, premi di risultato post-attività e trattamenti di fine mandato agli amministratori e agli organi di controllo.

Dall'analisi effettuata non risulta erogato alcun compenso all'Amministratore Unico nell'esercizio 2023; risulta altresì rispettato il parametro relativo al rapporto tra numero di amministratori e dipendenti.

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

La società Campus Reggio S.r.l., a totale partecipazione pubblica del Comune di Reggio Emilia, ha adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 175/2016, predisponendo e pubblicando "contestualmente al bilancio di esercizio, la relazione sul governo societario". In merito alla contabilità separata, è stato accertato che "la società tramite la gestione in concessione – ancorché in fase di rinnovo – del mercato ortofrutticolo provinciale svolge una attività protetta da diritti speciali o esclusivi" e, per ragioni di prudenza, anche le altre attività (locazione di alloggi sociali e valorizzazione del Padiglione Vittorio Marchi) sono state considerate in regime di economia di mercato, con conseguente redazione degli "schemi di contabilità separata redatti in conformità alla Direttiva del MEF".

Ai sensi del c. 2, è stato adottato un "programma di valutazione del rischio aziendale" che ha preso in considerazione "gli elementi e le cause in grado di generare uno stato di crisi aziendale, al fine di individuare gli indicatori attraverso i quali identificare le 'soglie di allarme' idonee ad attirare l'attenzione degli organi societari e a consentire l'adozione di misure e provvedimenti adeguati a prevenire la crisi". Il programma prevede l'individuazione di indicatori "di natura finanziaria", "di natura gestionale" e "di altra natura" e sarà oggetto di aggiornamento "ove sussistano ragioni di carattere normativo, interpretativo, organizzativo o di riassetto societario". Alla data del 31 dicembre 2024, "nessuno degli indicatori di crisi aziendale supera le soglie limite fissate" e "nulla si rileva" in merito a ulteriori criticità extra-contabili nel medio periodo.

1.6 C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia crediti del Comune nei confronti della società e corrispondenti debiti dichiarati dalla società pari a € 5.000. Inoltre, viene specificato che l'Organo di revisione di Campus Reggio ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art. 21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

2. STU REGGIANE S.P.A.

STU Reggiane S.p.A., controllata dal Comune di Reggio Emilia con una quota pari al 70 per cento e partecipata per il restante 30 per cento da Iren Smart Solutions S.p.A., è una società di trasformazione urbana costituita il 19 febbraio 2015 (con atto di Consiglio Comunale n. 175/42742 del 14-15/12/2014), ai sensi dell'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) e della Legge regionale 3 luglio 1998, n. 1.

L'oggetto sociale, definito all'art. 5 dello Statuto, ricomprende attività di progettazione, gestione e commercializzazione di immobili legati a interventi di trasformazione urbana nel territorio del Comune di Reggio Emilia, in attuazione degli strumenti urbanistici e di programmazione vigenti, anche tramite partenariati contrattuali o istituzionali. È coinvolta nella riqualificazione e riconversione dell'Ambito "Centro InterModale (CIM) e ex Officine Reggiane", secondo i programmi approvati dal Comune, e può essere designata dal Consiglio Comunale per ulteriori interventi di rigenerazione urbana.

Svolge, inoltre, attività finalizzate a favorire investimenti nazionali e internazionali in progetti di innovazione, sostenibilità e sviluppo connessi all'interesse pubblico.

2.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

La società opera come soggetto di trasformazione urbana incaricato della riqualificazione, del recupero e della rigenerazione del comparto ex Officine Reggiane e del Centro Intermodale, in attuazione degli strumenti urbanistici del Comune di Reggio Emilia. Le attività risultano riconducibili all'art. 4 del T.U.S.P., trattandosi di interventi strumentali alla valorizzazione del patrimonio pubblico e allo sviluppo urbano. A tal riguardo, attraverso il Piano l'Ente rappresenta che "tra le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 14, c. 27, lettera d) del D.L. 31/5/2010 n. 78 rientra 'la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale'".

La società realizza inoltre un'opera pubblica ovvero organizza e gestisce un servizio di interesse generale tramite contratto di partenariato pubblico-privato, ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. c), in quanto "è stata creata al fine di ottenere la riqualificazione, il recupero e la rigenerazione urbana dell'Ambito di Riqualificazione 'Centro InterModale (CIM) e ex Officine Reggiane', e nel DUP dell'amministrazione comunale è previsto un obiettivo strategico per la realizzazione dell'intervento suddetto".

2.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

Il parametro previsto non risulta rispettato, poiché la società presenta tre amministratori a fronte di un solo dipendente. Tale criticità, già evidenziata da questa Sezione con deliberazione n. 4/2023, permane e non è stata superata. Si evidenzia inoltre, che la stessa criticità era già stata rilevata anche nella deliberazione n. 87/2018/VSGO: l'organo amministrativo era composto da tre membri mentre il personale dipendente si limitava a un'unità nelle annualità 2017, 2018 e 2019, mentre nel 2020 la società non aveva più personale. Nel provvedimento di ricognizione straordinaria il Comune aveva precisato che Stu Reggiane S.p.A. si avvale delle competenze comunali per l'espletamento delle proprie funzioni.

In merito, attraverso il Piano di razionalizzazione (dati 2023), l'Ente si limita a riferire che "la società ha l'obiettivo di realizzare un'opera pubblica rispondente ad un interesse pubblico dell'intera città e si chiuderà al completamento dell'oggetto sociale. Pur non rispondendo al parametro di cui all'art. 20, c. 2, lettera b) del T.U.S.P., la dismissione della società non sarebbe possibile in quanto destinataria di ingenti finanziamenti statali

e regionali finalizzati all'intervento di riqualificazione. La perdita di finanziamenti provocherebbe ingenti danni sulla gestione finanziaria dell'Amministrazione Comunale."

A fronte della permanenza della criticità già rilevata nelle precedenti delibere, relativa alla discrasia strutturale tra il numero degli amministratori e quello dei dipendenti, si ribadisce che il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile prevede la necessità di giustificare in modo puntuale la persistenza di assetti organizzativi non coerenti con i parametri normativi.

La circostanza attinente all'attingimento di personale comunale da parte della società appare in quest'ottica significativa di una potenziale sovrapposizione delle attività tra l'Ente e la società stessa, tali da evocare possibili momenti di diseconomicità.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Il parametro risulta non rispettato, in particolare, il fatturato medio del triennio risulta pari a € 794.377,67. Nel dettaglio si rappresenta quanto segue:

FATTURATO (ricavi A1 + A5 al netto dei contributi in c/esercizio)

2023	2022	2021	FATTURATO MEDIO TRIENNIO
1.178.273,00	793.726,00	411.134,00	794.377,67

Prendendo atto del mancato rispetto del parametro in esame si osserva che comunque si registra un trend crescente nel triennio considerato.

Inoltre, attraverso il Piano viene riferito che la società non rispetta il parametro "se non consideriamo i contributi in conto esercizio. Tuttavia, lo supera ampiamente se includiamo i contributi in conto esercizio che comprendono i trasferimenti di cui alla convenzione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la riqualificazione e recupero funzionale dei Capannoni nell'ambito delle Ex officine meccaniche reggiane da realizzarsi nell'ambito del PRU-IP -Bando Periferie- Reggiane Santa Croce."

Al riguardo, si richiamano gli indirizzi del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, relativi agli adempimenti connessi alla revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche, i quali forniscono indicazioni puntuali sulle

voci del conto economico da considerare in relazione all'attività svolta. Per le attività produttive di beni e servizi, il fatturato è determinato dalla somma delle voci A1) "Ricavi delle vendite e delle prestazioni" e A5) "Altri ricavi e proventi", precisando che, qualora in quest'ultima voce siano inclusi contributi in conto esercizio, il provvedimento deve fornire un'adeguata illustrazione della loro natura e delle motivazioni giuridiche che ne giustificano l'inclusione.

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

La società in oggetto negli ultimi cinque esercizi risulta in perdita solo nel 2021, esercizio nel quale è stata registrata una perdita di € 881.545,00.

Al riguardo si rappresenta quanto segue:

RISULTATO D'ESERCIZIO COME DA BILANCIO APPROVATO

<i>2023</i>	<i>2022</i>	<i>2021</i>	<i>2020</i>	<i>2019</i>
37.546,00	60.527,00	-881.545,00	25.931,00	22.493,00

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Non ricorre la fattispecie.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non ricorre la fattispecie.

L'Ente dispone il mantenimento della partecipazione richiamando l'interesse pubblico sotteso agli interventi di riqualificazione e la presenza di risorse dedicate, evidenziando inoltre che: "la dismissione della società non sarebbe possibile in quanto destinataria di ingenti finanziamenti statali e regionali finalizzati all'intervento di riqualificazione. La perdita di finanziamenti provocherebbe ingenti danni sulla gestione finanziaria dell'Amministrazione Comunale."

2.3 B) Sussistenza del controllo pubblico

Sussiste il controllo pubblico sulla società, in quanto il Comune di Reggio Emilia detiene il 70 per cento del capitale sociale, mentre la restante quota del 30 per cento è posseduta da Iren Smart Solutions S.p.A. Tale configurazione determina l'esercizio di

un controllo solitario da parte dell'Ente, che dispone della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria e assoggetta la società ai poteri di direzione e coordinamento.

Dalla documentazione esaminata risulta, inoltre, l'esistenza di patti parasociali stipulati tra il Comune di Reggio Emilia e Iren Smart Solutions S.p.A.

2.4 Organo di amministrazione e compensi

2.4.1. In quanto società a controllo pubblico trova applicazione l'art. 11 del T.U.S.P., recepito nello statuto societario che, all'art. 26, demanda all'assemblea la determinazione dei compensi «nel rispetto dei limiti di cui all'art. 11, c. 6 (...) ovvero, fino all'emanazione del relativo decreto, dei limiti di cui al c. 7» del medesimo decreto. Lo statuto stabilisce inoltre il divieto di corrispondere gettoni di presenza, premi successivi alla prestazione o trattamenti di fine mandato, prevedendo per gli amministratori il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute.

Dalla documentazione analizzata risulta che, per l'esercizio 2023, la società ha optato per un consiglio di amministrazione composto da tre membri, con un compenso complessivo pari a 143.000,00 euro.

L'Ente al riguardo, attraverso il Piano (dati 2023), riferisce che: "il numero dei componenti del CDA è superiore al numero dei dipendenti. Come rappresentato nel Verbale dell'Assemblea Ordinaria del 13/04/2022, l'opzione prescelta in sede di nomina del nuovo CDA è stata quella dell'organo collegiale formato da tre componenti. Tale scelta è motivata evidenziando che Stu reggiane S.p.A. è uno strumento di partenariato pubblico privato, all'atto di costituzione del quale i soci hanno condiviso un assetto azionario non proporzionale agli effettivi conferimenti che, tempo per tempo, i soci si sono impegnati ad apportare. Indissolubilmente connessa a questo genere di accordo è la possibilità per il socio di minoranza di essere adeguatamente e costantemente rappresentato nell'organo amministrativo, esigenza non compatibile con l'utilizzo dello strumento dell'amministratore unico. Viene altresì puntualizzato come la scelta operata risponda non solo a precisi vincoli contrattuali ma anche a ragioni di adeguatezza organizzativa in ragione della complessità delle attività svolte dalla società, di prioritario rilievo pubblico, che rendono compatibile la scelta anche sotto il profilo del contenimento dei costi, ove rapportati ai benefici derivanti da una gestione collegiale delle decisioni esecutive."

Una successiva verifica effettuata tramite il portale Telemaco–Infocamere (12 novembre 2025) conferma che, con nomina del 17 giugno 2025, si è optato

nuovamente per un organo amministrativo collegiale a tre componenti. Successivamente, con prot. n.6773 del 02 12 2025 è stato acquisito il verbale assembleare di nomina dell'Organo amministrativo trasmesso a questa Sezione regionale di controllo in conformità a quanto previsto dall'art.11 c.3 del T.U.S.P. che, in ordine alle motivazioni organizzative e al contenimento dei costi evidenzia che: *"STU Reggiane spa sia strumento di partenariato pubblico privato, all'atto di costituzione del quale i soci hanno condiviso un assetto azionario non proporzionale agli effettivi conferimenti che, tempo per tempo, i soci si sono impegnati ad apportare.*

Indissolubilmente connessa a questo genere di accordo è la possibilità per il socio di minoranza (che, in presenza di diverso assetto, nella prima fase di vita della società sarebbe stato socio di maggioranza) di essere adeguatamente e costantemente rappresentato nell'organo amministrativo, esigenza non compatibile con l'utilizzo dello strumento dell'amministratore unico. Questa esigenza ha trovato ipostasi nei patti parasociali stipulati dal Comune di Reggio Emilia con Iren Smart Solutions, ove si prevede la presenza di un Consiglio di Amministrazione e si regolano le modalità per la nomina dei suoi componenti, modalità rispettose del ruolo del socio di minoranza. In ogni caso, anche sotto il profilo oggettivo, in ragione della complessità delle attività demandate dai soci a STU Reggiane s.p.a. e della unicità, nel panorama nazionale, del progetto intrapreso, lo strumento rappresentato da un Consiglio di Amministrazione è il solo che possa dirsi adeguato. Inoltre, si condividono e confermano "le ragioni a suo tempo poste a base della scelta di un Consiglio di Amministrazione quale organo amministrativo della società, ragioni che permangono immutate e che giustificano la conferma della opzione per un organo amministrativo collegiale.

Analoga condivisione viene espressa dal rappresentante di Iren Smart Solutions, il quale, evidenzia altresì come, per ragioni di policy aziendale del Gruppo Iren, sia necessario: (i) che i componenti indicati dal Gruppo all'interno del Consiglio di amministrazione delle società partecipate con quote di minoranza siano comunque componenti degli organi amministrativi o dirigenziali di società del Gruppo; (ii) che la indicazione dei componenti medesimi sia assoggettata al principio di rotazione. (..)"

Si osserva tuttavia che tali elementi, che ricalcano le motivazioni già fornite in precedenza, pur rilevanti, non esonerano dal rispetto dei principi e dei vincoli posti dal Legislatore a presidio della sana gestione finanziaria delle società partecipate né possono giustificare il mancato superamento di criticità che la Sezione ha già più volte segnalato e che si ripropongono in termini sostanzialmente invariati.

2.4.2. In merito alla determinazione del compenso, attraverso l'ultimo verbale assembleare pervenuto alla scrivente Sezione, del 17 giugno 2025, viene rappresentato che: *“Nel dicembre 2019 e nell'aprile 2022 il decreto del MEF, al quale rinvia il c. 6 dell'art. 11 della legge 175/2016, non era stato emanato. La situazione è, ad oggi, invariata e non è neppure prevista, a breve, l'emanazione del Decreto Ministeriale. Trova pertanto tutt'ora applicazione la disciplina del c. 7 del medesimo art. 11. Nel corso della assemblea del dicembre 2019, poi confermata dall'assemblea del 13 aprile 2022, si era proposta la seguente interpretazione, interpretazione che resta pienamente valida, e ha trovato autorevole conferma, come si vedrà. L'art. 4 c. 4 del D. L. 95/2012, recita: "A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenute nell'anno 2013". STU Reggiane è stata costituita nel mese di febbraio dell'anno 2015, con la conseguenza, già rilevata nel corso dell'assemblea del 20 dicembre 2016, che il criterio dettato dal qui richiamato art. 4 c. 4 del D. L. 95/2012 non è applicabile, in ragione della assenza del parametro quantitativo di riferimento, rappresentato dal costo storico sostenuto nell'anno 2013.*

Per contro, il D.M. 24 dicembre 2013 n. 166 "Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'Economia e delle finanze", non applicabile direttamente alle società disciplinate dal d.lgs. 175/2016, definisce un criterio di determinazione dei limiti ai compensi, articolato su "fasce di complessità", simile a quello prefigurato del d.lgs. 175/2016 e che può pertanto costituire utile parametro di riferimento, anche in considerazione del fatto che la norma fissa principi di finanza pubblica, pur se applicabili ad una fascia limitata di enti. Utilizzando quanto previsto per le società che si collocano in Fascia 3 al livello più basso tra quelli individuati dal D.M. (valore della produzione inferiore a 100 milioni di euro, investimenti inferiori a 1 milione di euro, dipendenti inferiori a 500 unità), il limite massimo degli emolumenti previsto per un amministratore al quale siano state attribuite deleghe è pari al 50% del trattamento economico spettante al Primo Presidente di Corte di Cassazione. Trattamento quest'ultimo attualmente pari a euro 240.000,00, sì che il limite predetto è determinato in euro 120.000,00.

In considerazione del quadro normativo, su proposta del Presidente, l'Assemblea aveva deciso di procedere a fissare l'emolumento sulla base dei seguenti parametri di riferimento:

-invarianza, in valori assoluti, della spesa complessiva prevista per il compenso degli amministratori dalla deliberazione del 20 dicembre 2016;

-graduazione del compenso, nell'ambito del limite massimo di cui al punto precedente, sulla base dell'importanza e dell'entità delle deleghe conferite, secondo quanto di volta in volta stabilito dell'assemblea in relazione a ciascun anno solare di attività;

-definizione dei criteri di determinazione del compenso a valere per l'anno 2019 e successivi, sino a nuova determinazione dell'assemblea e salvo ulteriori modifiche normative.

In periodo successivo, nel permanere della assenza del Decreto Ministeriale attuativo del disposto dell'art. 11 c. 7 T.U.S.P.P, è intervenuto l'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli Enti Locali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell' Interno il quale, nella propria seduta del 25 giugno 2021, ha approvato: "atto di indirizzo ex art. 154, c. 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sui compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico di cui all'art. 11, c. 7, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175".

Il Presidente, nel rinviare all'articolato corpo motivazionale dell'atto di indirizzo, evidenzia all'assemblea le considerazioni conclusive alle quali lo stesso è pervenuto, considerazioni che confermano pienamente la correttezza e la lungimiranza della deliberazione assunta da STU Reggiane s.p.a. un anno e mezzo prima della approvazione dell'atto di indirizzo da parte del Ministero dell'Interno: "Le su esposte argomentazioni, condivise nell'odierna adunanza dell'Osservatorio, conducono quindi alla pronuncia di un atto di orientamento interpretativo di possibile ausilio valutativo in sede applicativa delle disposizioni esaminate, indirizzo espresso nei termini che seguono...b) considerata la natura transitoria dell'art. 11, c. 7, d. lgs. 175/2016 e al fine di neutralizzare eventuali anomalie operative connesse alla intrinseca caducità della disposizione e alle specificità del caso concreto, potrebbe essere considerato dall'amministrazione controllante, in presenza di motivate e comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento (quali, ad es. la assoluta non significatività del dato relativo al 2013, in virtù delle profonde modificazioni che hanno interessato la società, si da renderla non assimilabile né paragonabile, strutturalmente e qualitativamente, alla configurazione del 2013) di discostarsi dal dato del 2013 per fare riferimento ad altra annualità, dotata di maggiore significatività e omogeneità, sulla quale applicare la riduzione dell'80% prevista dall'art. 4, c. 4, D. L. 95/2012;

ovvero, in caso di indisponibilità del dato relativo al 2013 (per essere la società costituita successivamente) di considerare la possibilità di procedere autonomamente all'individuazione del tetto di spesa, secondo un criterio di stretta necessità; c) resterebbe fermo l'obbligo per l'amministrazione controllante, nel procedere nel senso chiarito alla lett. b) che precede, di assicurare che la riduzione operata nell'ambito di un'applicazione flessibile dell'art. 11, c. 7, d. lgs. 175/2016, sia in grado di coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa e che risulti adeguato, alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di euro 240mila fissata dall'art. 11, c. 6, d.lgs. 175/2016; d) il compenso così determinato andrebbe comunque immediatamente corretto qualora risulti non compatibile con i parametri fissati dal decreto ministeriale di cui all'art. 11, c. 6, d. lgs. 175/2016".

In considerazione della piena rispondenza del criterio adottato da STU Reggiane nel corso dell'Assemblea del 2019 rispetto al contenuto delle linee guida diramate dal Ministero dell'Interno, nella constatata assenza di variazioni nel quadro normativo, il Presidente propone di confermare integralmente l'entità dei compensi da riconoscersi agli amministratori della società, dando atto, e sottoponendo alla Assemblea la decisione, ferma restando la competenza del Consiglio di Amministrazione in merito, che paiono insussistenti i presupposti per procedere alla attribuzione di deleghe ai Consiglieri, stante la nomina di un institore al quale è attribuita la competenza gestionale quale alter ego dell'imprenditore.

(...) L'Assemblea, con voto unanime, come accertato dal Presidente, delibera:

1. di fissare il compenso da corrispondere per ciascun anno civile al Presidente del Consiglio di Amministrazione di STU Reggiane s.p.a., sino a nuova determinazione dell'Assemblea, nell'importo di euro 20.000,00 (ventimila/00), al lordo di ogni imposta, tassa, contributo previdenziale o assicurativo posto a carico del percipiente;
2. di confermare il compenso da corrispondere per ciascun anno civile a ciascun componente (diverso dal Presidente) del Consiglio di Amministrazione di STU Reggiane s.p.a., sino a nuova determinazione della Assemblea, nell'importo di euro 8.000,00 (ottomila/00), al lordo di ogni imposta, tassa, contributo previdenziale o assicurativo posto a carico del percipiente, nel caso in cui non siano ad esso componente attribuite deleghe specifiche;"

2.4.3. In merito a quanto rappresentato, si rinvia alla deliberazione n. 4/2023/VSGO, che aveva già evidenziato criticità reiterate nel tempo. Alla luce degli accertamenti e delle considerazioni già svolti da questa Sezione, si ribadisce che, anche in assenza del parametro di riferimento costituito dal costo sostenuto nell'anno 2013 (come nel caso della STU Reggiane, costituita nel 2015), permane l'obbligo di contenere la spesa secondo la *ratio* dell'art. 4, c. 4, del D. L. n. 95/2012, richiamato dall'art. 11, c. 7, del T.U.S.P.

L'impossibilità di applicare il limite dell'80% non esonera dall'onere di dimensionare i compensi in modo strettamente necessario, poiché il vincolo di contenimento è tassativo e non derogabile per ragioni di complessità o nuovi incarichi.

In particolare, la deliberazione n. 4/2023 osservava già allora che "suscita perplessità la scelta concretamente effettuata dal Comune nella quantificazione di detti compensi, che – come più volte sottolineato dalla giurisprudenza contabile – deve rispettare l'indefettibile vincolo di necessità alla copertura di tale spesa".

Sul punto, si richiama la deliberazione n. 124/2025/VSG ,della Sezione di controllo per l' Emilia Romagna ,nella parte in cui specifica che : "per le ipotesi in cui non sia possibile individuare *"il costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013 di cui all'art. 11 c. 7 del T.U.S.P."* perché il riferimento è mancante oppure l'incarico era svolto gratuitamente la giurisprudenza afferma che l'ente locale ". . . può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale dell'ente". In tale ottica ". . . non può ritenersi vietata le remunerabilità dell'incarico di amministratore in una società controllata che non abbia sostenuto oneri a tale titolo nell'esercizio 2013; ma che, nel contempo, neppure può riconoscersi all'amministrazione socia una totale discrezionalità nel fissare detto compenso, posto che tale libertà verrebbe a confliggere con la ratio di contenimento della spesa che informa la disciplina vincolistica dettata dal Legislatore" (Corte conti, Sez. Aut., del n. 10/SEZAUT/2024/FRG)." Inoltre, la suddetta delibera ha evidenziato che "Un elemento da prendere in considerazione è . . . l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, tenendo però presente il principio per il quale il tetto di spesa così ricostruito non può comunque essere tale da eccedere il limite di stretta necessità evocato dalla Sezione delle autonomie (del. n. 1/2017/QMIG) e comunque rimanendo invalicabile la massima quantificazione normativa attualmente disponibile di tale spesa, stabilita in euro 240mila dall'art. 11, c. 6, T.U.S.P. La discrezionalità nella definizione del compenso degli amministratori non è assoluta e totale ma circoscritta nei limiti delineati

dall'ordinamento su menzionato" (cfr. Corte conti, Sez. contr. Veneto, delib. n. 31/PAR/2018; per il c.d. tetto di spesa v. Corte Cost., sent. n. 135/2025).

Si sottolinea quanto già espresso con del. n. 20/2022/VSGO di questa Sezione: *"l'impossibilità concreta di applicare il citato c. 7 dell'art. 11 del T.U.S.P. non esime l'amministrazione socia dall'onere di dimensionare e contenere i compensi, che costituisce la ratio dell'art. 4, c. 4, secondo periodo, del D. L. n. 95/2012, richiamato nell'anzidetto c.7. Diversamente opinando, nell'eventualità di assenza del costo 2013 dell'organo amministrativo, la disposizione posta dal c. 7 dell'art. 11 del T.U.S.P., si configurerebbe come inutiliter data. [...].*

Permane pertanto, la criticità già evidenziata con deliberazione n. 4/2023 , e al riguardo si ribadisce, in sintesi, che "nell'ipotesi di un parametro di riferimento 2013 non significativo sussiste, comunque, l'esigenza, in base ai canoni di ragionevolezza, di coniugare l'obiettivo di efficacia, legato al reperimento delle migliori professionalità da preporre alla gestione della società a controllo pubblico, con quello di economicità e contenimento della spesa per il compenso dell'organo amministrativo, nel limite della "spesa strettamente necessaria" per fare fronte alla remunerazione dell'organo amministrativo della singola società considerata."

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

La società STU Reggiane S.p.A., ha adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 175/2016, predisponendo e pubblicando la relazione sul governo societario, contenente sia il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale che l'indicazione degli strumenti integrativi di governo societario adottati. Il programma di valutazione è stato approvato con deliberazione del 31 marzo 2023, e prevede un monitoraggio semestrale, con redazione di apposita relazione. Gli strumenti utilizzati comprendono analisi di indici e margini di bilancio, analisi prospettica attraverso indicatori e la redazione di un Piano Economico Finanziario aggiornato periodicamente.

Alla data del 31/12/2023, secondo quanto riferito attraverso la relazione, risulta che "il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia ragionevolmente e sostanzialmente da escludere", anche in virtù degli "apporti garantiti da parte del Comune di Reggio Emilia e dal socio Iren Smart Solution S.p.A." e della "mantenuta capacità di equilibrio finanziario bilanciato".

Quanto agli strumenti di governo societario, la società ha adottato il Regolamento per il reclutamento del personale, il Regolamento per il conferimento di incarichi professionali e ha approvato il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza ex L. 190/2012 per il periodo 2024-2026.

2.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia crediti del Comune nei confronti della società pari a € 1.286.607 a fronte di debiti dichiarati dalla società pari a € 1.517.453. Al riguardo, viene specificato che "Tra i debiti dichiarati dalla società è compreso l'importo di euro 233.059 per rimborso personale annualità 2023 che il Comune accerterà nell'annualità 2024. Tra i crediti del Comune è compreso l'importo di euro 2.212 di rimborsi spese per pubblicazione bandi di gara che verrà conciliato nell'anno in corso."

Per quanto riguarda i debiti verificati nel bilancio del Comune, risultano pari a 1.723.481 euro, corrispondenti all'ammontare dei debiti dichiarati dalla società, specificando che "Le somme fanno riferimento al Contributo Bando Periferie che il Comune ha impegnato nel 2023 per euro 1.328.535 e reimputato nel 2024 per l'importo di euro 394.946 per revisione crono lavori coerentemente col cronoprogramma delle opere". Inoltre, viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

3 AGAC INFRASTRUTTURE S.P.A.

Agac Infrastrutture S.p.A. è una società *in house*, partecipata dal Comune di Reggio Emilia con una quota pari al 55,32 per cento e dagli altri comuni della provincia. Costituita ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 113 c. 13 del d.lgs. n. 267/2000, come sostituito dall'art. 35, c. 9, l. n. 448/2001 5, ha per oggetto sociale "la messa a disposizione, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di Settore, in favore del soggetto terzo gestore del servizio di volta in volta individuato ai sensi di legge, delle reti, degli impianti, nonché delle dotazioni funzionali all'espletamento di servizi pubblici locali con particolare, ma non esclusivo riferimento al servizio idrico integrato" (statuto sociale art. 4, punto 4.1).

3.1 Vincolo di scopo e di attività (art.4 T.U.S.P.)

Si tratta di una società patrimoniale e strumentale per la messa a disposizione di reti, impianti e dotazioni funzionali ai servizi pubblici locali, con prevalenza nel servizio idrico integrato. Le attività rientrano nell'art. 4 T.U.S.P. in quanto necessarie all'erogazione di servizi essenziali.

3.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società in esame risulta priva di personale dipendente e gestita da un amministratore unico, il quale svolge anche compiti operativi avvalendosi di contratti di *service* per le attività amministrativo-contabili. Come già rilevato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con del n. 4/2023/VSGO, e del. n. 87/2018/VSGO, permane il mancato rispetto del parametro in esame. Al riguardo si rinvia alle considerazioni precedentemente effettuate.

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

L'attività svolta è analoga a quella della società Piacenza Infrastrutture S.p.A. Si evidenzia che il Comune ha già deliberato la dismissione di quest'ultima, seppure l'operazione non si sia ancora perfezionata. In merito al procedimento di recesso in

corso per Piacenza infrastrutture S.p.A., si rinvia a quanto specificamente rappresentato al paragrafo 4.6.

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

Il fatturato medio per il triennio considerato risulta di € 8.088.434,33 dunque il parametro risulta rispettato.

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

Non si rilevano risultati negativi negli ultimi cinque esercizi e il risultato 2023 risulta positivo per € 3.153.737,00.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

La necessità di contenimento dei costi si manifesta in particolare in relazione a un'operazione in derivati tuttora in essere, la cui procedura di rinegoziazione non risulta conclusa. A tal riguardo, l'Ente riferisce che nel corso del 2015 Agac Infrastrutture ha conferito incarico a una società specializzata in analisi quantitativa dei prodotti finanziari e degli strumenti derivati per esaminare il contratto derivato relativo al mutuo Unicredit. In data 24 maggio 2016 è stato avviato un procedimento arbitrale volto a ottenere la dichiarazione di nullità del contratto. In data 5 dicembre 2016 è stato nominato dal Tribunale di Milano il presidente del collegio arbitrale.

Nel corso del 2017 si è svolta l'istruttoria e sono stati nominati i consulenti tecnici. In luglio 2018 è terminata la fase preparatoria delle operazioni peritali e il consulente ha depositato la C.T.U. definitiva. In novembre 2018 si è svolta l'udienza con i testimoni. Nel corso dell'udienza del Collegio del 15 marzo 2019, è stato chiesto alle parti di depositare le memorie conclusionali. In data 30.11.2019 è stato emesso il lodo che ha riconosciuto alla società un importo di euro 662.167,70 a titolo di risarcimento del danno.

In data 20 dicembre 2019 l'assemblea dei soci ha deliberato di ricorrere in appello a seguito dell'esito del lodo. In data 23 dicembre l'amministratore unico ha provveduto a dare mandato alla società specializzata per il ricorso suddetto sottoscrivendo un

accordo success free che prevede esclusivamente il pagamento di un compenso variabile sulle somme recuperate/rimborsate e sulle somme risparmiate in futuro.

In data 30 luglio 2020 è stato depositato il ricorso presso la Corte d'Appello di Milano. La sentenza emessa dal Tribunale di Milano in data 27 gennaio 2022 ha respinto l'impugnativa proposta da AGAC Infrastrutture. In data 5 agosto 2022 la società ha dato mandato di procedere con il ricorso in Cassazione

Al momento della redazione del Piano, la Corte di Cassazione non aveva ancora fissato la data di udienza per cui non è stato possibile stimare i tempi e gli eventuali risparmi derivanti dall'operazione.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non si prevedono aggregazioni ulteriori oltre alla razionalizzazione tramite il recesso da Piacenza Infrastrutture.

Il Comune attraverso il Piano delibera il mantenimento della partecipazione.

L'Ente, al riguardo, rappresenta che "non è possibile procedere alla dismissione o alla messa in liquidazione della società, in quanto le reti devono rimanere di proprietà pubblica per espresso obbligo normativo. Inoltre, un'eventuale internalizzazione del servizio, con conseguente assorbimento dei mutui contratti per investimenti sulle reti, non sarebbe compatibile con i limiti di indebitamento dell'Ente".

3.3 B) Organizzazione secondo il modello *in house providing*

Agac è una Società a controllo pubblico con qualificazione *in house*. Al riguardo lo Statuto societario all' art.1 punti 2 e 3, espressamente stabilisce che "la Società, per tutta la sua durata, sarà interamente ed esclusivamente partecipata da Soci Pubblici, intendendosi per tali i Comuni, ubicati nel territorio della Provincia di Reggio Emilia." E che "il presente Statuto detta la disciplina della Società in modo da garantire che non venga meno la sua natura di società a totale partecipazione pubblica, che i Soci pubblici esercitino sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che le attività svolte dalla Società siano realizzate esclusivamente in favore dei soli Soci pubblici. Nel perseguimento del medesimo fine, la Società è obbligata ad osservare le prescrizioni contenute nel "Regolamento recante le procedure e le regole di controllo analogo su AGAC Infrastrutture S.p.A. da parte dei Comuni Soci" ("il Regolamento"), predisposto e approvato dagli organi competenti per legge e per statuto e redatto sulla base delle relative delibere di indirizzo approvate dai Consigli Comunali." Inoltre all' art. 30 è previsto, in linea con quanto disposto dall'art.16 del T.U.S.P. che "(...) La

società svolge oltre l'80% (ottanta per cento) delle proprie attività nello svolgimento di compiti ad essa affidati dai Soci Pubblici. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società."

3.4 Organo di amministrazione e compensi

Lo statuto societario, aggiornato da ultimo al 2017, prevede all'art 21 che la società sia amministrata da un amministratore unico pur prevedendo la possibilità di nominare un organo collegiale formato da tre membri.

Al riguardo la Sezione osserva che il disposto di cui all'art.11 c.3 T.U.S.P., contempla l'ipotesi in cui 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, disponga che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o anche da cinque membri.

Nel 2023 la società risulta avere optato per l'Amministratore unico.

In relazione alla determinazione del compenso, è stato riferito attraverso il Piano che, nell'anno 2014, in ragione dell'evoluzione della società e delle connesse nuove maggiori responsabilità facenti capo all'amministratore l'assemblea dei soci ha deliberato un incremento del compenso rispetto a quello dell'anno 2013 (pari, da bilancio 2013, a 295 euro) portandolo a 25.000 euro, dando atto che la quantificazione risulta essere rispettosa dei limiti di legge allora vigenti (dettati dall'art. 1, c. 725 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'art.6, c. 6, del D. L. n. 78/2010).Attraverso il Piano l'Ente specifica che "nel caso di Agac Infrastrutture la riduzione del compenso come previsto dalla legge è stata operata sull'esercizio 2014, in quanto i soci dopo il 2013 hanno incrementato considerevolmente le attività affidate alla società e determinato un nuovo assetto strutturale della stessa, simile a quella di una nuova società."

Al riguardo si rinvia a quanto precedentemente espresso in merito dalla Sezione, in particolare, ribadendo che: "il vincolo ex art. 4, c. 4, del D. L. n. 95/2012, come richiamato dal regime transitorio di cui all'art. 11, c. 7, del T.U.S.P., dev'essere interpretato come tassativo, tale da non consentire eccezioni derivanti da situazioni contingenti", richiamando l'indefettibile vincolo della "stretta necessità" per la copertura di tale spesa.»

Inoltre, si riscontra una divergenza tra l'ammontare del compenso percepito dall'organo amministrativo per come comunicato attraverso il Piano (23.635,00 euro) la scheda di

rivelazione Mef (23.625,00 euro), ed il Bilancio 2023 da cui è stato estratto il seguente prospetto (24.344.074 euro):

Compensi amministratori e sindaci:

- Euro 20.936,54 compenso amministratore ed euro 3.413,42 per rimborsi spese;
- Euro 12.480 compensi Collegio Sindacale;
- Euro 5.200 compenso Revisore.

In merito, nell'invitare alla corretta applicazione della normativa di riferimento, si ritiene utile richiamare l'orientamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 giugno 2019, con il quale la Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del predetto Dicastero ha invitato le società a controllo pubblico a dettagliare, nell'ambito della documentazione trasmessa ai sensi del citato art. 11, c. 3, del T.U.S.P., le singole voci di costo che contribuiscono alla determinazione del compenso dell'organo amministrativo. Nel contesto delle società a controllo pubblico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il citato orientamento, ha fornito chiarimenti fondamentali in merito alla corretta determinazione dei compensi degli amministratori, con particolare riferimento anche ai rimborsi spese. Il documento specifica che, ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 11, c. 7, del T.U.S.P., devono essere considerate tutte le componenti che concorrono a formare il trattamento economico annuo omnicomprendivo. Tra queste, rientrano anche "gli eventuali rimborsi spese, determinati in misura forfettaria, che assumono – anche in ragione della continuità dell'erogazione – carattere retributivo" (MEF, Orientamento 10 giugno 2019).

Tuttavia, il citato Dicastero distingue chiaramente tali rimborsi da quelli che non concorrono al superamento del tetto massimo, affermando che "non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione della soglia massima individuata, i rimborsi spese specificamente documentati, nonché quelli determinati in misura forfettaria ma aventi carattere meramente restitutorio, in relazione all'espletamento di specifici incarichi".

3.5 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale.

La società AGAC Infrastrutture S.p.A., a controllo pubblico, ha adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 175/2016, predisponendo e pubblicando la relazione sul governo societario, approvata dall'assemblea dei soci in data 20 maggio 2024.

La relazione contiene sia il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale che l'indicazione degli strumenti integrativi di governo societario adottati.

In materia di governo societario, la società ha implementato gli strumenti integrativi, tra cui il regolamento interno per acquisizioni in economia, il regolamento per il reclutamento del personale e per il conferimento di incarichi professionali, e il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2023–2025, aggiornato per il triennio 2024–2026. Non è stato istituito un ufficio di controllo interno strutturato, in considerazione della dimensione ridotta della società e dell'assenza di personale dipendente, che si limita a un'unità in comando.

Il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale è stato elaborato in conformità alle indicazioni del D.Lgs. 175/2016 e del Codice della crisi d'impresa (D.Lgs. 14/2019), e prevede l'analisi di indicatori economico-finanziari, oltre ad un monitoraggio periodico, con redazione di apposita relazione annuale.

Alla data del 31/12/2023, secondo quanto riportato nella relazione, l'organo amministrativo riteneva che il rischio di crisi aziendale fosse da escludere.

3.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono crediti verificati ne bilancio del Comune né debiti dichiarati dalla società; invece, sussistono crediti dichiarati dalla società e corrispondenti debiti verificati nel bilancio del Comune pari a 1.504 euro. Inoltre, viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti e che

in sede di asseverazione il revisore precisa che gli importi sono stati stimati in quanto il bilancio era ancora in corso di formazione.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

4. PIACENZA INFRASTRUTTURE S.P.A.

Piacenza infrastrutture S.p.A., è una società interamente pubblica, è controllata dal Comune di Piacenza con una quota del 57,98 per cento e partecipata dal Comune di Reggio Emilia con una quota del 22,13 per cento, oltre ad altri comuni delle relative province.

4.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art.4 T.U.S.P.)

La società, ai sensi e per gli effetti dell'art. 113, c. 13, del T.U.E.L., ha per oggetto la messa a disposizione del gestore del servizio, delle reti, degli impianti, nonché delle dotazioni funzionali all'espletamento dei servizi pubblici locali, di cui al c. successivo. Per reti, impianti e dotazioni funzionali all'espletamento dei servizi pubblici locali si intendono quei beni mobili e immobili con particolare riferimento ai beni incedibili, anche trasferiti da enti locali, rappresentati da reti ed impianti utili per: a) la captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue; b) l'erogazione di servizi pubblici in genere [...]” (cfr. art. 3 dello statuto societario).

Già nei precedenti Piani, il Comune aveva optato per la dismissione delle proprie quote ritenendo non soddisfatto il vincolo di scopo di cui all'art.4, c. 1, del T.U.S.P., dal momento che le reti idriche di cui è proprietaria servono il Comune di Piacenza. L'attività è analoga a quella di AGAC Infrastrutture S.p.A. e il Comune valutata la non strategicità della partecipazione, ha avviato il recesso.

4.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società risulta avere 0 dipendenti e un unico amministratore, non rispettando il parametro imposto dal T.U.S.P., come già rilevato dalla scrivente Sezione con precedente del. n. 4 del 2023.

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

Si riscontra la sovrapposizione con AGAC Infrastrutture S.p.A., che costituisce motivazione della razionalizzazione decisa dall'Ente.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Non ricorre la fattispecie.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

La razionalizzazione mediante recesso è motivata anche dal contenimento dei costi.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art.4.

Non è prevista aggregazione in quanto il percorso individuato è il recesso.

4.3B) Sussistenza del controllo pubblico

La società è interamente pubblica e il Comune di Piacenza detiene la quota di maggioranza (57,98%), mentre il Comune di Reggio Emilia partecipa con una quota del 22,13%, insieme ad altri comuni delle province interessate.

4.4 Organo di amministrazione e compensi

L'Organo di amministrazione è composto dall'Amministratore unico il cui compenso annuo percepito è di € 4.868,00.

4.5 Iter di razionalizzazione tramite recesso

Attraverso il Piano di razionalizzazione e la Relazione sulla gestione è dato conto dell'avvio del recesso (PEC del 12/04/2023), della perizia di stima (22/05/2024), della

richiesta di controperizia e procedura arbitrale attivata per la determinazione del valore di liquidazione.

Si rappresenta che la dismissione della partecipazione del Comune di Reggio Emilia in Piacenza Infrastrutture S.p.A. ha avuto un iter lungo e articolato.

Come rappresentato dall'Ente, con il provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni approvato con atto di C.C. n. 135 del 25/09/2017 è stata deliberata la cessione delle quote azionarie ad altri Enti Pubblici. Nel corso del 2018 è stata pubblicata manifestazione di interesse per l'acquisizione delle azioni della società detenute da tutti i comuni reggiani soci, che ha avuto esito negativo e si è prevista la possibilità di procedere all'esercizio della negoziazione diretta così come previsto dal Consiglio Comunale con la deliberazione n. 135 del 25/9/2017.

In considerazione della natura interamente pubblica della società, in data 13/09/2018, è stato richiesto al Comune di Piacenza, socio di maggioranza della società, l'interesse ad intraprendere una trattativa diretta per l'acquisizione dell'intero pacchetto azionario. Tale richiesta è stata accolta dal Comune di Piacenza.

Il Comune di Reggio, nel corso dell'esercizio 2019, ha perseguito l'obiettivo di approfondire l'analisi del valore aziendale della società rinviando tuttavia all'esercizio 2020 l'apertura dei tavoli di confronto coi soggetti interessati per addivenire alla cessione della società.

A tal fine il Comune aveva inteso avvalersi della norma di cui all'art. 24, c. 5-bis introdotta dall'art. 1 c. 723 della Legge 30,12,2018 n. 145, poichè la società ha prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2013-2015.

Nel corso dell'esercizio 2020 è continuato il confronto per addivenire alla cessione della società ed è stata inviata al Comune di Piacenza una richiesta di nuovo confronto per intraprendere una trattativa diretta per la cessione della società che si è svolto in data 19/11/2021.

Il D.L. 25.05.2021, n. 73 all'art. 16, c. 3 bis, ha introdotto il c. 5 ter dell'art. 24 del D. Lgs. 175/2016, il quale stabilisce che "Le disposizioni del c. 5-bis si applicano anche per l'anno 2022 nel caso in cui le partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019". La società Piacenza Infrastrutture, anche nel 2022, aveva chiuso l'esercizio con un risultato economico positivo pari ad euro 583.244 che si andava ad aggiungere ai risultati positivi degli anni precedenti.

Il Comune, in forza di ciò, si era avvalso anche per l'anno 2022 dell'art. 5-ter e 5-bis del T.U.S.P. che sospendeva per le società partecipate che avevano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione - l'efficacia, sino al 31 dicembre 2022, dei commi 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (che prescrive una sanzione per la mancata alienazione nei termini). Tuttavia, in assenza di novità normative che ne consentissero il mantenimento, nel provvedimento di revisione del 21/12/2022 il Comune ha deliberato la cessione delle quote azionarie tramite l'esercizio del recesso societario.

Nel corso del 2023 si sono quindi avviate le procedure, inviando alla società ed al Comune di Piacenza, in data 12/04/2023, una pec di richiesta di avvio dell'iter del recesso societario secondo quanto previsto dal Codice civile.

L'Amministratore Unico della società, con due distinte comunicazioni pervenute via Pec al Comune ha trasmesso i dati di bilancio al 30.06.2023 e comunicato di aver nominato un Collegio, composto da tre professionisti, per la stima del valore aziendale come previsto dalle disposizioni di Legge in merito alle procedure di recesso.

Il Comune, in risposta a tali comunicazioni, ha sollecitato la trasmissione ufficiale della valutazione sul valore aziendale da parte del Collegio incaricato.

In data 22/05/2024, l'Amministratore Unico della società ha inviato la perizia di stima per un valore di liquidazione delle quote dei soci recedenti quantificato complessivamente per tutti i Comuni Reggiani in euro 734.000,00.

Essendo il valore stimato dall'Amministratore della società notevolmente al di sotto del valore iscritto nel bilancio comunale, valorizzato sulla base dei principi contabili col metodo del patrimonio netto, il Comune di Reggio Emilia, ai fini della propria tutela e di quella dei comuni recedenti per i quali esso è Capofila, ha richiesto all'Amministratore unico della società, con PEC del 29/05/2024, di attendere successive verifiche e valutazioni prima di procedere all'approvazione ed alla successiva liquidazione delle quote secondo quanto valorizzato nella perizia.

Tuttavia, nella medesima data del 29/05/2024, l'Amministratore Unico della società ha trasmesso via PEC al Comune copia della propria determinazione del 12.05.2024 dove è stato individuato il valore di recesso e l'offerta in opzione agli altri soci non recedenti proseguendo di fatto il percorso individuato dal Codice civile.

In data 06/06/2024 il Comune di Reggio Emilia ha deliberato in Giunta Comunale l'atto n. 143, con l'obiettivo di contestare il valore di rimborso determinato dalla società a

tutela delle Amministrazioni e di richiedere la predisposizione di una controperizia di stima asseverata.

Il Comune ha richiesto alla società Agac Infrastrutture la predisposizione di una perizia sul valore delle quote societarie di Piacenza Infrastrutture S.p.A. La scelta di richiedere il supporto ad Agac Infrastrutture S.p.A. è stata motivata dal fatto che la società risultava essere il soggetto più idoneo in quanto svolge attività analoga e possiede le competenze necessarie avendo la stessa composizione patrimoniale di Piacenza Infrastrutture. A fronte del supporto richiesto è stato riconosciuto ad Agac Infrastrutture S.p.A. un rimborso di € 14.884,00 onnicomprensivi, con la compartecipazione di tutti i Comuni soci.

In data 07.08.2024, la società Agac Infrastrutture ha trasmesso via Pec la perizia giurata asseverata del valore delle quote societarie della società Piacenza Infrastrutture che stima il valore del 40% delle quote dei soci reggiani tra un minimo di € 5.176.000 ad un massimo di € 12.580.000, valore nettamente superiore a quello indicato dall'AU di Piacenza Infrastrutture.

Contestualmente, con delibera n. 144 del 06/06/2024, la Giunta Comunale di Reggio Emilia ha incaricato il Servizio Legale a presentare ricorso. Al momento della deliberazione del Piano, si era in attesa della nomina dell'arbitro unico da parte del Tribunale di Piacenza, passaggio necessario per definire tempi ed esiti della procedura di recesso.

4.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

5. REGGIO CHILDREN S.R.L.

La società Reggio Children s.r.l. è controllata dal Comune di Reggio nell'Emilia con una quota del 51 per cento, la rimanente compagine societaria è formata dalla Fondazione Reggio Children – Centro Loris Malaguzzi – ETS con una quota del 46,74 per cento e da oltre quaranta soci.

5.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

La società promuove, diffonde e sviluppa il patrimonio pedagogico dei nidi e delle scuole dell'infanzia del Comune di Reggio Emilia, svolgendo attività formative, di ricerca e di consulenza in ambito educativo e culturale. In particolare, il Piano riferisce che l'esperienza educativa delle Scuole e dei Nidi di Reggio Emilia, da tempo riconosciuta a livello internazionale e assunta quale modello di riferimento, studio e applicazione da parte di enti pubblici e privati di numerosi Paesi esteri, ha generato un network internazionale di rilievo, favorendo la nascita di istituzioni e centri di ricerca sull'apprendimento attivo e alimentando uno stabile confronto culturale incentrato sul concetto di "comunità", noto come "Reggio Emilia Approach®".

La società cura la gestione e la qualificazione del Centro Internazionale Loris Malaguzzi, quale luogo di promozione, ricerca, innovazione e sperimentazione del Reggio Emilia Approach®, nonché le attività di consulenza e formazione in ambito educativo e la promozione, in ambito nazionale e internazionale, del marchio "Reggio Emilia Approach®", di proprietà dell'Istituzione Scuole e Nidi, organismo strumentale del Comune di Reggio Emilia.

Il Comune ne delibera il mantenimento senza interventi in quanto valutata come strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4, c. 1) e produttiva di un servizio di interesse generale (art.4, c. 2).

5.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società ha un numero medio di trenta dipendenti e un organo amministrativo di tre membri, rispettando il parametro previsto.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

La società ha registrato un fatturato medio triennale pari a € 2.943.177,33.

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

L'utile dell'esercizio 2023 è pari a € 300.666,00, tuttavia emergono perdite negli esercizi 2020 e 2021 come di seguito si rappresenta:

RISULTATO D'ESERCIZIO COME DA BILANCIO APPROVATO

2023	2022	2021	2020	2019
300.666,00	64.887,00	-257.062,00	-124.064,00	221.940,00

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Non emergono esigenze di contenimento dei costi e al riguardo l'ente specifica che "Superata l'emergenza pandemica, che aveva fortemente condizionato la regolare attività della società nell'anno 2020 e 2021, il risultato di esercizio nel 2022 è tornato positivo per consolidarsi nel 2023 ed ammonta a 300mila euro. "

Di seguito si espone il trend della gestione caratteristica:

REGGIO CHILDREN SRL	2021	2022	2023
Valore della produzione	2.040.652	3.047.373	4.056.929
Costi della produzione	2.297.609	2.967.682	3.697.531
Risultato gestione caratteristica	-256.957	79.691	359.398

Inoltre, l'Ente specifica che il Comune annualmente, con proprio provvedimento, fissa per la società obiettivi di contenimento dei costi, in ottemperanza all'art. 19, c. 5 del T.U.S.P.

Per quanto attiene ai costi, viene segnalato che i costi di energia elettrica, gestione calore ed utenze in generale molto alti, sono stati tuttavia sempre sostenuti nel pieno rispetto delle scadenze previste. Il costo del personale nel 2023 ha subito un leggero aumento rispetto all'anno precedente, dovuto ad un adeguamento complessivo dei salari di retribuzione del personale in essere che non erano aggiornati da diversi anni e nel corso dell'anno non sono state effettuate nuove assunzioni.

L'Ente evidenzia che nel 2023 si è registrato un incremento di fatturato del 31,76% rispetto all'anno 2022 che ha dato luogo ad un utile pari a complessivi € 300.665,77.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

In relazione al parametro in oggetto, con la menzionata del. n. 4 del 2023 la scrivente Sezione osservava che sembrava potersi configurare una sovrapposizione fra l'attività svolta dalla società in esame e l'attività svolta dalla citata Fondazione Reggio Children controllata dal Comune e dall'Istituzione scuole e nidi di infanzia, richiamando pertanto l'Ente ad una più puntuale motivazione circa il rispetto del parametro di cui sopra. L'Ente, attraverso il Piano, ha precisato che Reggio Children S.r.l. (società a controllo pubblico) e la Fondazione Reggio Children – Centro Internazionale Loris Malaguzzi (fondazione non controllata dal Comune) costituiscono elementi del sistema 0-6 della Città di Reggio Emilia. Secondo quanto riferito, tra i due organismi esiste una sostanziale divisione delle attività, che emerge dal fatto che le attività a mercato sono svolte dalla società a responsabilità limitata. Tali attività comprendono consulenze, formazione nazionale, formazione internazionale, formazione online, editoria, mostre e atelier e risultano svolte esclusivamente dalla società Reggio Children.

A dimostrazione di tale distinzione viene richiamata la convenzione rinnovata nel mese di ottobre 2023 tra l'Istituzione Scuole e Nidi del Comune di Reggio Emilia, organismo

strumentale del Comune, e la società, nella quale le attività sopra elencate sono attribuite in uso esclusivo e in regime di sfruttamento alla S.r.l. Nella convenzione è altresì disciplinato il rapporto tra l'Istituzione e la società, con finalità di promuovere, qualificare e arricchire, in termini culturali, formativi ed economici, il patrimonio teorico e pratico dell'esperienza educativa reggiana, valorizzando la ricerca, la sperimentazione, l'integrazione di saperi e conoscenze, il dialogo e la relazione.

L'Ente riferisce, inoltre, che la Fondazione, pur possedendo il 46 per cento delle quote della società, non ha scopo di lucro e svolge esclusivamente attività di ricerca e cooperazione internazionale. Per la ricerca, essa si avvale della collaborazione con la Fondazione Lego e con l'Università di Modena e Reggio Emilia, con la quale gestisce anche un Dottorato Industriale sostenuto da soggetti privati. Per la cooperazione, svolge attività a beneficio di organizzazioni governative e non governative, ottenendo un riconoscimento economico limitato al lavoro svolto e provvedendo anche a raccolte fondi. Secondo l'Ente, tali elementi, uniti alla differenza di natura giuridica tra una società a responsabilità limitata e una fondazione di ricerca, escludono la presenza di sovrapposizioni operative e semmai evidenziano potenziali opportunità di collaborazione.

Per quanto riguarda l'Istituzione Scuole e Nidi d'Infanzia, l'Ente precisa che si tratta di un soggetto deputato alla gestione dei servizi educativi privi di rilevanza economica, trattandosi di nidi e scuole dell'infanzia. L'Istituzione è ricondotta all'art. 114, c. 2, del Testo Unico degli Enti Locali e, per tale ragione, non è assimilabile alla S.r.l. o alla Fondazione sotto il profilo della personalità giuridica, del mandato gestionale e della proprietà, che è interamente del Comune di Reggio Emilia.

La Fondazione Reggio Children-Centro Loris Malaguzzi-ETS è una fondazione di partecipazione di ricerca scientifica nata a Reggio Emilia nel settembre 2011 su impulso del Comune di Reggio Emilia per promuovere esperienze di qualità educativa in Italia e nel mondo, soprattutto nei contesti periferici. Al riguardo, l'art.1 dello Statuto della fondazione specifica che: *"essa risponde ai principi e allo schema giuridico della Fondazione di Partecipazione di ricerca scientifica, nell'ambito del più ampio genere di Fondazioni disciplinato dagli articoli 14 e seguenti del Codice Civile nonché degli Enti del Terzo Settore (ETS). La Fondazione non ha scopo di lucro."*

In ordine alla fondazione di partecipazione, la scrivente Sezione ha delineato con del. n. 84/2025/PASP, il quadro normativo di riferimento evidenziando che le fondazioni di partecipazione rappresentano un modello giuridico atipico che si è affermato nella prassi amministrativa come strumento di collaborazione tra pubblico e privato per il

perseguimento di finalità di utilità sociale. Il fenomeno nasce da un'evoluzione spontanea del modello di fondazione tradizionale, in risposta a esigenze pratiche emerse nel contesto dell'amministrazione pubblica e della società civile. Si colloca all'incrocio tra diritto civile, amministrativo e contabilità pubblica, rappresentando una delle più interessanti evoluzioni delle fondazioni. Come descritto nel documento Le Fondazioni Pubbliche, a cura dell'Osservatorio Enti pubblici e Società partecipate, si tratta di una forma atipica che combina elementi propri delle fondazioni come la destinazione di un patrimonio a uno scopo, con tratti tipici delle associazioni come la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti. Si parla infatti di una "nuova tipologia di fondazione – la c.d. 'fondazione di partecipazione' – destinata a combinare alcuni elementi tipici delle figure fondazionali e di quelle associative".

Questo modello si è affermato nella prassi per la sua capacità di accogliere una pluralità di fondatori o partecipanti, anche con apporti non patrimoniali, e per la possibilità di una gestione condivisa e dinamica, con un patrimonio che si forma progressivamente e non è necessariamente definito in modo rigido al momento della costituzione. La fondazione di partecipazione, dunque, si configura come un ente aperto, in cui il rapporto tra fondatori e fondazione non si spezza, ma si mantiene vivo attraverso la partecipazione alla vita dell'ente.

Essa si caratterizza per la presenza di una pluralità di fondatori, pubblici e privati, che condividono una medesima finalità e partecipano attivamente alla vita dell'ente, superando la rigidità del modello codicistico: in altri termini, come noto, la fondazione di partecipazione è un ente non lucrativo che nasce come reazione all'inadeguatezza del modello tradizionale di fondazione connotato dal distacco dell'ente dal fondatore, da una dotazione patrimoniale iniziale autosufficiente al perseguimento dello scopo e dalla posizione servente dell'organo amministrativo.

La Corte dei conti, in sede consultiva, ha più volte ribadito la legittimità per gli enti locali di costituire fondazioni di partecipazione, purché ciò avvenga nel rispetto di precisi requisiti. In particolare, nella deliberazione n. 20/2024 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, si afferma che "la fondazione di partecipazione deve essere dotata di personalità giuridica; deve essere istituita per soddisfare esigenze generali, aventi finalità non lucrative; deve essere finanziata in modo maggioritario da organismi di diritto pubblico e/o che l'organo di amministrazione o vigilanza sia designato in maggioranza da un ente pubblico; la coerenza della fondazione con l'esercizio di funzioni fondamentali o amministrative assegnate agli enti locali". Tuttavia, la Corte ha anche chiarito che "l'ipotesi di una contribuzione a regime

occorrente per colmare le perdite a cui la fondazione vada incontro e garantirne l'equilibrio economico-finanziario (...) non si concilia con l'istituto attivato dall'ente", poiché ciò snaturerebbe la natura privatistica della fondazione, trasformandola di fatto in un soggetto pubblico. In questo senso, la fondazione non può essere utilizzata come "generico schermo privatistico finalizzato all'esercizio di funzioni pubbliche svincolate dall'applicazione dello specifico regime ad esse connesso" (deliberazione n. 10/2024 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti). La Sezione delle autonomie, nella medesima deliberazione, ha ribadito che "la possibilità per la fondazione di perseguire l'interesse (pubblico o privato) per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato, deve essere intesa, per rimanere nel paradigma normativo di riferimento, come autosufficienza patrimoniale ovvero, in termini economico-contabili, come capacità di agire economicamente garantendo, sulla base del patrimonio originariamente assegnato e per il tramite dell'attività esercitata, la copertura dei costi con i propri ricavi.

Inoltre, con la medesima deliberazione la Sezione ha osservato che la natura ibrida della fondazione di partecipazione solleva interrogativi rilevanti sul piano giuridico e contabile, in particolare in merito alla disciplina applicabile e ai limiti dell'intervento pubblico. In questi casi, la fondazione, pur restando formalmente un ente di diritto privato, si avvicina funzionalmente alla sfera pubblica, tanto da poter essere considerata, a certi fini, come un soggetto pubblico.

5.3 Sussistenza del controllo pubblico

La Società è a maggioranza pubblica con una quota maggioritaria del 51 % appartenente al Comune di Reggio Emilia ed è formalmente soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte del Comune.

5.4 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto, da ultimo aggiornato al 2019, all'art.9 prevede che l'organo amministrativo sia costituito di norma da un amministratore unico pur prevedendo la possibilità di nominare un organo collegiale formato da tre o cinque membri in linea con le previsioni di cui all'art.11, commi 2 e 3, del T.U.S.P.

La società nel 2023 è stata gestita da un consiglio di amministrazione formato da tre componenti nominati nel 2022 e non risulta nessun compenso percepito nell'esercizio di riferimento.

Al riguardo, a seguito di verifica svolta attraverso il portale Telemaco infocamere in data 08 ottobre 2025, si riscontrava che risultavano ancora in carica i componenti del

Consiglio di amministrazione il cui mandato sarebbe dovuto cessare all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2024.

Si rinvia alle considerazioni già svolte dalla Sezione in relazione alla proroga dell'organo amministrativo, ed in particolare al disposto del D.L. n. 293/1994 che prevede: "gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per ciascuno di essi previsto ed entro tale termine debbono essere ricostituiti" (art.2). Ed inoltre: "gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'art. 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo, (art.3, c. 1) e comunque "entro il periodo di proroga gli organi amministrativi scaduti debbono essere ricostituiti" (art. 4, c. 1). Si richiamano peraltro le prescrizioni dell'art. 6 del D.L. n. 293/1994 a mente del quale decorso il termine massimo di proroga senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi decadono" (c. 1), e tutti gli atti adottati dagli organi decaduti sono nulli (c. 2).

Si osserva che, con riferimento alla proroga dell'organo amministrativo nelle società a partecipazione pubblica, la disciplina dettata dal D.L. 28 agosto 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla L. 15 ottobre 1994, n. 489, configura l'istituto della proroga quale misura eccezionale, di durata strettamente limitata e funzionale esclusivamente ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa sino alla ricostituzione dell'organo. La *ratio* della normativa è chiaramente volta a prevenire situazioni di stasi gestionale, senza tuttavia consentire interpretazioni estensive che si traducano in una protrazione *sine die* dell'incarico, poiché ciò determinerebbe una sostanziale elusione delle regole di nomina e di rinnovo degli organi societari.

Sul punto, si evidenzia che la prorogatio non può essere utilizzata quale strumento ordinario di gestione, ma deve rimanere circoscritta al tempo strettamente necessario per garantire la continuità amministrativa, in attesa della ricostituzione dell'organo secondo le procedure di legge. Ogni proroga oltre i termini legali risulta, pertanto, radicalmente incompatibile con il regime vigente e comporta la nullità degli atti adottati dall'organo illegittimamente prorogato, con conseguente compromissione della regolare gestione societaria e dei correlati interessi pubblici.

Tale principio trova fondamento nei canoni costituzionali di buon andamento, imparzialità e legalità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 della Costituzione, i quali impongono che l'operato delle società partecipate si conformi a criteri di trasparenza, correttezza e rispetto delle regole, a presidio della tutela dell'affidamento e della certezza delle relazioni giuridiche. (Cfr. Corte Costituzionale 285/1992)

A seguito di successiva verifica effettuata a dicembre 2025, sul portale Telemaco infocamere e a seguito del recepimento del verbale assembleare di nomina dell'Organo amministrativo, correttamente trasmesso ai sensi del disposto dell'art.11 T.U.S.P. e acquisito agli atti della Sezione con prot. n. 6772 del 2 dicembre 2025, si rileva che con verbale assembleare del 29/09/2025 si è optato per un organo amministrativo di cinque componenti in carica per un triennio, fino all'approvazione del bilancio del 2027. In ordine alla motivazione della scelta dell'Organo collegiale, viene rappresentato che: *“La scelta è motivata dall'esigenza di apportare ed integrare nuovi saperi e competenze su diversi ambiti, si tratta di un'operazione fondamentale e necessaria per garantire una governance efficace e una gestione strategica ottimale della società. Integrare diverse competenze e specifiche in diversi ambiti può essere necessaria per raggiungere gli obiettivi dati e per stimolare strategie innovative identificando nuove opportunità.”*

Si rileva che la motivazione adottata risulta carente ai sensi dell'art. 11, c. 3, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.), in quanto si limita a richiamare in modo generico l'esigenza di introdurre nuove competenze e di favorire strategie innovative, senza tuttavia fornire elementi concreti idonei a comprovare l'adeguatezza organizzativa della scelta né indicazioni relative al contenimento dei costi, come espressamente richiesto dalla norma. La disposizione, infatti, impone che la decisione di optare per un organo collegiale sia sorretta da una motivazione puntuale e specifica, volta a dimostrare la necessità di tale assetto in relazione alla complessità delle funzioni da svolgere e alla sostenibilità economica della soluzione prescelta, al fine di garantire trasparenza, efficienza e coerenza con i principi di buon andamento e razionalizzazione delle risorse pubbliche. Ne consegue che l'istruttoria condotta dall'Ente si palesa priva dei necessari requisiti di completezza richiesti per effettuare la valutazione circa l'opzione espressa dal Legislatore.

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

La società Reggio Children S.r.l., in quanto società a controllo pubblico, ha predisposto la relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. 175/2016. Il documento include un programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, basato su analisi di indici e margini di bilancio e su indicatori economico-finanziari, con monitoraggi trimestrali e una valutazione complessiva a fine esercizio. Alla data del 31 dicembre 2023, la società non si trova in una situazione di crisi aziendale né sussistono minacce alla continuità, risultando in crescita economica. In merito agli strumenti integrativi di governo societario, la società ha adottato regolamenti per l'acquisto di beni e servizi, per il conferimento di incarichi e per il reclutamento del personale, oltre

a un codice etico, un piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un regolamento sul whistleblowing. Non è stato invece adottato un programma di responsabilità sociale, ritenuto non necessario.

5.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono crediti del Comune verso la società né debiti dichiarati dalla società. Sussistono invece, debiti verificati nel bilancio del Comune e corrispondenti crediti dichiarati dalla società pari a 4.214 euro. Inoltre, viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune ha iscritto accantonamenti per risultati negativi di Reggio Children riferiti agli anni 2020 e 2021, pari a 162.936,00 euro, a fronte di una quota di partecipazione del 51,00%.

6 AEROPORTO DI REGGIO EMILIA S.P.A.

Aeroporto di Reggio Emilia è una società per azioni partecipata dal Comune con una quota del 44,35 per cento e soggetta a controllo pubblico congiunto per effetto del patto parasociale sottoscritto dal Comune medesimo e dagli altri soci pubblici: Camera di Commercio di Reggio Emilia e Provincia di Reggio Emilia.

Ai sensi dell'art.2 dello Statuto societario, aggiornato al 2018, "l'oggetto principale della Società consiste nello sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione,

manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio della attività aeroportuale dell'aeroporto di Reggio Emilia, per l'esercizio del traffico civile, commerciale e turistico, nonché delle attività connesse e collegate. La Società ha altresì ad oggetto la migliore gestione, anche tramite lo strumento della subconcessione, dell'area non operativa dell'aeroporto di Reggio Emilia, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari tempo per tempo vigenti nonché degli atti che disciplinano la concessione dell'area aeroportuale. (...). "

Dal sito istituzionale della società aeroporto di Reggio Emilia S.p.A.², emerge che l'aeroporto nasce storicamente con l'insediamento aeronautico sorto a fianco alle celebri Officine Reggiane alle quali era stato affidato, tra gli altri, il compito strategico di progettare e produrre aerei. Successivamente, come riportato nel sito istituzionale *"viene relegato però ad un ruolo marginale nel dopo guerra una volta che sono venute a mancare le motivazioni che avevano dato origine all'insediamento produttivo.*

L'aeroporto quindi viene ereditato dalla realtà reggiana in condizioni non certo operative ed assimilabili al concetto moderno di un insediamento che produce traffico aereo, movimentazione di passeggeri, applicazione tecnologica; è stato e, purtroppo per lunghi anni, è rimasto una sede sulla quale svolgere soprattutto attività diportistica.

L'Aero Club di Reggio Emilia ha mantenuto infatti la sua presenza sull'aeroporto attraverso l'esercizio delle attività turistiche e private tipiche di una struttura sorta per incrementare lo sviluppo aeronautico dei singoli appassionati, ma non ha assicurato la crescita e la modernizzazione dell'impianto fino a quando non è intervenuta la Società di Gestione, la quale è sorta per dare vita alla trasformazione dell'aeroporto in scalo commerciale secondo le finalità legislative oggi vigenti in Italia e secondo gli interessi della comunità reggiana. Infatti dal 19 Maggio 1997, l'aeroporto è stato aperto al traffico commerciale, (...)da tale data, giorno ufficiale dell'inaugurazione, è iniziata una fase di ampliamento e ristrutturazione delle strutture preesistenti, il completamento e la costruzione di nuove attrezzature (officina di manutenzione, luci pista, radioassistenza e deposito carburante) e importanti migliorie sono state compiute nella zona aeroportuale non operativa al fine di mettere a disposizione degli utenti e della cittadinanza in genere un'ampia area verde, così come un'area attrezzata per importanti attività socioculturali.

Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (P.R.I.T.) dell'Emilia-Romagna acquisisce l'aeroporto di Reggio Emilia nella rete aeroportuale regionale, affidandogli la missione

² https://www.aeroportoreggioemilia.com/pagina10322_laeroporto.html

di operare voli turistici e commerciali dedicando prioritariamente i suoi sforzi per ampliare e consolidare in modo duraturo e conveniente la varie attività, anche innovative, connesse all'aviazione generale, a cui associare servizi di rimessaggio e riparazione. Il territorio circostante, che va dal crinale appenninico al Po, è ricco di emergenze naturalistiche, storiche e artistiche, oltre ad essere un vero contenitore di attività culturali.

Non deve essere inoltre sottovalutata la tradizione gastronomica emiliana ed in particolare quella reggiana, che grazie ad una generosa natura può godere delle rinomate produzioni tipiche locali.”

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, appare necessario che l'Ente provveda ad assicurare una rappresentazione chiara, completa e attuale delle attività effettivamente e concretamente svolte dalla Società, anche promuovendo un aggiornamento organico e coerente dello Statuto societario, nonché dei contenuti pubblicati sul sito istituzionale, in modo tale da poter effettivamente verificare la sussistenza del legame di stretta necessità con l'esercizio dei compiti istituzionali intestati all'Ente.

Tale adempimento risponde, inoltre, all'esigenza di garantire trasparenza, correttezza informativa e conformità ai principi di pubblicità e accessibilità, in coerenza con le disposizioni normative vigenti e con i canoni di buon andamento dell'azione amministrativa.

Sul punto, si richiama la giurisprudenza costituzionale, che ha precisato che l'art. 4, commi 1 e 2, T.U.S.P. è portatore di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione» (sentenza n. 86 del 2022), evidenziando inoltre, che la scelta amministrativa di ricorrere allo strumento societario è subordinata alla sussistenza di un "legame di stretta necessità" con l'esercizio dei compiti istituzionali intestati all'ente costituente o partecipante.

La ratio sottostante alla suddetta previsione nasce dalla circostanza che «il fenomeno delle società a partecipazione pubblica – che ha consentito anche significative innovazioni dell'intervento pubblico – si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali, con il pregiudizievole effetto di chiudere, senza ragione, alla concorrenza determinati mercati e, comunque, molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica» (Corte cost., sent. n. 201 del 2022).

6.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P)

La società è stata costituita ai sensi dell'art. 10, c. 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che prevede la costituzione, entro l'anno 1994, di apposite società di capitali per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti, anche in parte, dallo Stato. Le norme attuative stabiliscono che tali società possano vedere la partecipazione delle regioni e degli enti locali interessati e che assumano esclusivamente la forma di società di capitali. Nel Piano in esame l'Ente evidenzia che la partecipata è ritenuta indispensabile a supporto dei programmi e delle politiche istituzionali del Comune, con particolare riferimento al Bando "POR FESR – Asse 5 Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali", tramite il progetto "Arena Campovolo".

6.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società ha un numero medio di dipendenti pari a quattro e un unico amministratore, rispettando il parametro previsto.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

La società ha registrato un fatturato medio triennale pari a € 757.573,33. Anche se nel triennio considerato si registra una leggera crescita, il fatturato risulta inferiore alla soglia di € 1.000.000,. Al riguardo si riportano i seguenti dati:

FATTURATO (ricavi A1 + A5 al netto dei contributi in c/esercizio)

<i>2023</i>	<i>2022</i>	<i>2021</i>	<i>FATTURATO MEDIO TRIENNIO</i>
880.300,00	790.736,00	601.684,00	757.573,33

L'Ente in merito, attraverso il Piano, chiarisce che Aeroporto nel 2018 rispettava il parametro di cui all'art. 20, c. 2, lettera d), come rettificato dall'art. 26, c. 12-quinquies, con riferimento al triennio 2016-2018. Con l'introduzione del nuovo limite del fatturato medio superiore al milione di euro (e non più superiore a € 500.000), la società non rispetta più tale indicatore, pur avendo registrato, nell'ultimo triennio, un fatturato medio pari a € 757.573 e un andamento progressivamente crescente dei ricavi.

L'Ente evidenzia che i lavori di costruzione dell'Arena, il cui completamento era previsto nel 2020 con avvio della piena operatività e della stagione dei concerti, hanno subito un forte rallentamento a causa dell'interruzione forzata delle attività determinata dall'emergenza Covid-19. Tale circostanza ha inciso sulla redditività, che nel 2020 e 2021 non ha raggiunto gli obiettivi programmati. L'Arena è stata inaugurata il 4 giugno 2022 con il primo concerto. Una più frequente programmazione degli eventi, già accompagnata da un progressivo incremento dei ricavi, viene ritenuta in grado di determinare nei prossimi anni un aumento del fatturato legato alla crescente calendarizzazione delle manifestazioni. Il business plan 2024-2026, trasmesso dall'Amministratore unico, prevede infatti un incremento del fatturato che si avvicina al milione di euro nel 2024 e lo supera nelle annualità 2025 e 2026.

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

La società presenta un risultato positivo in tutti i cinque esercizi precedenti, e nel 2023 risulta un risultato di esercizio di 31.728,00 euro.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Non si ravvisa la necessità di contenimento dei costi e in proposito, viene segnalato che circa il 45% dei costi della produzione è costituito dagli acquisti di carburanti e relative accise e dai canoni di concessione aeroportuale, mentre il costo del personale rappresenta il 18% del totale dei costi.

L'Ente evidenzia che l'esercizio 2023 si chiude con un risultato positivo, in aumento rispetto all'esercizio precedente e che dal punto di vista finanziario, la società risulta autosufficiente da più esercizi e provvede regolarmente all'adempimento delle proprie obbligazioni senza necessità di contributi da parte dei soci o di altri finanziatori. La gestione caratteristica presenta un risultato positivo pari a 63 mila euro, in netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art..

Non ricorre la fattispecie

6.3 Sussistenza del controllo pubblico

Sulla società in oggetto si esplica un controllo pubblico congiunto, definito dai patti parasociali. Con precedente istruttoria del 10/12/2021 sono stati acquisiti gli accordi parasociali sottoscritti dai soci della società Aeroporto di Reggio Emilia S.p.A.: il

Comune di Reggio Emilia, la Provincia di Reggio Emilia e la Camera di Commercio di Reggio Emilia. Da tali accordi emerge, come si legge testualmente nel documento, che: "Le Parti costituiscono un sindacato ai sensi dell'art. 2341-bis c. 1 lett. c) del Codice Civile, nella forma del cd. 'sindacato di controllo', al fine di condividere l'esercizio dell'influenza dominante congiunta sulla società". Il patto prevede inoltre che "le Parti si impegnano a definire in modo coerente e concordato gli obiettivi strategici, i programmi e i progetti della Società, nonché a confrontarsi preventivamente prima di ogni assemblea o in altre occasioni ritenute opportune". Tra le materie oggetto di decisione comune rientrano, tra le altre, la scelta tra Consiglio di amministrazione e Amministratore Unico, la nomina del Collegio Sindacale e del revisore, l'approvazione delle direttive generali di sviluppo, la determinazione dei compensi degli organi, le modifiche statutarie e l'eventuale scioglimento della società.

6.4 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto della società Aeroporto di Reggio Emilia S.p.A., prevede che l'amministrazione possa essere affidata a un organo monocratico o a un organo collegiale composto da tre membri. Attualmente la società è amministrata da un amministratore unico, con un compenso annuo pari a 28.000 euro.

Con la precedente deliberazione n. 4/2023, la Sezione ha rilevato che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11, commi 6 e 7, del T.U.S.P., la società ha svolto specifici approfondimenti, anche tramite un consulente, giungendo alla conclusione che le disposizioni in materia di limiti ai compensi non sarebbero applicabili al proprio caso. Tale posizione è stata motivata sostenendo che la società, pur derivando dalla trasformazione di una preesistente S.r.l., ha subito una radicale trasformazione giuridica e funzionale successiva al 2013, con l'acquisizione della concessione ENAC, la trasformazione in S.p.A. e l'avvio del progetto Arena Campovolo.

Sulla base di tali considerazioni, l'assemblea dei soci ha fissato inizialmente il compenso in 24.000 euro, senza applicare la riduzione del 20% prevista dall'art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012, come richiamato dall'art. 11, c. 7, del T.U.S.P. Successivamente, con deliberazione del 25 giugno 2020, l'emolumento è stato incrementato a 28.000 euro, anche in considerazione dell'aumento delle attività registrato negli anni precedenti, e riconosciuto un compenso aggiuntivo una tantum di 3.000 euro per l'anno 2020.

In considerazione del compenso percepito dall'Amministratore unico nell'esercizio 2023 che ammonta a 28.000 euro, si ribadisce che l'art. 11 resta applicabile a tutte le società a controllo pubblico e, si rinvia a quanto già precedentemente espresso. La Sezione

non può esimersi dal rilevare, in merito alla determinazione del compenso, la cogenza generale di tale limite che rileva direttamente anche per la società in oggetto.

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

La società ha predisposto la relazione sull'implementazione degli strumenti di governo societario e sul programma di valutazione del rischio di crisi aziendale. Nella relazione si evidenzia che, nel corso del 2023 e nei primi mesi del 2024, l'organo amministrativo ha monitorato costantemente gli indicatori di rischio previsti dalla normativa, con esito positivo. Dall'esame risulta infatti che nessuno degli indici ha dato risultati per i quali si possa prevedere lo stato di crisi finanziaria e/o rischi per la continuità aziendale.

Dalla documentazione emerge che la società ha adottato regolamenti interni per l'acquisto di beni, servizi e lavori, per le sponsorizzazioni e le erogazioni economiche, nonché per il conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza. Non risulta invece istituito un ufficio di controllo interno, in quanto, tenuto conto della dimensione e della struttura organizzativa, non è stato ritenuto necessario. Sono stati inoltre adottati un modello di organizzazione e gestione ai sensi del D. Lgs. 231/2001, un Codice Etico e un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in conformità alla L. 190/2012. Non risultano infine adottati programmi di responsabilità sociale, in quanto la società non ha ritenuto necessario dotarsi di ulteriori strumenti integrativi.

6.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune ha iscritto accantonamenti per perdite non ripianate risalenti al 2014, per 5.562,00 euro a fronte di una quota detenuta del 44,35 per cento.

7. Agenzia Locale Per La Mobilità Ed Il Trasporto Pubblico Locale S.R.L.

La società si occupa della programmazione e progettazione integrata dei servizi pubblici di trasporto ed è partecipata dal Comune di Reggio Emilia per il 38,55 per cento e dalla Provincia di Reggio Emilia per il 28,62 per cento, mentre la restante parte del capitale è detenuta dai Comuni del territorio provinciale con quote minoritarie.

7.1. A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

Si tratta di una società pubblica qualificata come strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente ai sensi dell'art. 4, c. 1, del T.U.S.P., che svolge un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, c. 2, lettera a). La costituzione della società è avvenuta in attuazione degli articoli 24 e 25 della L.R. 30 giugno 2008, n. 10 e in coerenza con le finalità previste dalla L.R. Emilia-Romagna n. 30 del 2 ottobre 1998 e la partecipazione del Comune di Reggio Emilia risulta obbligatoria alla luce del quadro normativo richiamato.

7.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

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

La società risulta avere un numero medio di dipendenti pari a nove ed un unico amministratore, rispettando il parametro previsto dalla normativa.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Attraverso il Piano viene evidenziato che la società ha registrato, nel triennio di riferimento, un fatturato medio pari a 1.927.110 euro, superiore alla soglia prevista di un milione di euro, senza considerare i contributi in conto esercizio.

A tal fine, si rinvia agli indirizzi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, già richiamati al paragrafo 2.2., i quali forniscono indicazioni puntuali sulle voci del conto economico da considerare in relazione all'attività svolta.

L'Ente chiarisce che i contributi in conto esercizio, allocati nella voce A5 del conto economico per un importo superiore a 26 milioni di euro, sono costituiti da trasferimenti regionali e degli enti locali, determinati sulla base della legge regionale n. 30/1998, che legittima l'esistenza stessa della società. L'ammontare di tali contributi è definito dalle relative deliberazioni regionali, e la parte più significativa è determinata dalla Giunta regionale in attuazione dell'atto di indirizzo previsto dall'art. 8 della medesima legge, in relazione alla definizione dei servizi minimi per il trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 10.

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

Tutti gli ultimi cinque esercizi risultano chiusi in positivo e l'utile dell'esercizio 2023 è pari a € 93.752,00.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Attraverso il Piano, l'Ente rappresenta che la società non necessita di contenimento dei costi di funzionamento. Al riguardo, specifica che i costi della produzione si sono attestati su 28,4 milioni di euro, con una riduzione di 500 mila euro rispetto al 2022. Essi risultano composti prevalentemente dal costo del contratto di servizio per il trasporto pubblico locale e dai costi relativi alla copertura dei servizi aggiuntivi, che nel loro complesso costituiscono il 78% del totale dei costi. Inoltre, l'Ente riferisce che il costo del personale dipendente, pari a 454 mila euro, risulta sostanzialmente in linea con l'esercizio precedente, registrando un lieve incremento di 8 mila euro dovuto agli adeguamenti dei minimi tabellari previsti dall'ultimo rinnovo del CCNL di settore.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non ricorre la fattispecie.

7.3 Sussistenza del controllo pubblico

La Società è interamente pubblica ed è soggetta al controllo congiunto dei Comuni e

della Provincia di Reggio Emilia. La Sezione, nell'ambito della precedente istruttoria del 10/12/2021, ha acquisito il regolamento approvato dagli enti soci, il quale disciplina le modalità di esercizio del controllo analogo sulla società. Il regolamento prevede che tale funzione sia svolta attraverso la Conferenza di Coordinamento e Controllo, composta dal Presidente della Provincia di Reggio Emilia, dal Sindaco del Comune di Reggio Emilia e da un Sindaco designato a rotazione dagli altri Comuni soci, precisando inoltre che "al rappresentante del Comune di Reggio Emilia vengono attribuite le funzioni di Presidente della Conferenza". L'attività di vigilanza e controllo esercitata dagli enti partecipanti si configura, come indicato nel regolamento, "come un'attività di controllo di tipo programmatico, qualitativo ed economico-finanziario", nell'ambito della quale l'Agenzia è tenuta a operare nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi fissati dagli enti soci. Il regolamento stabilisce inoltre che gli atti di affidamento debbano attribuire agli enti soci la possibilità di svolgere verifiche e ispezioni periodiche presso la sede e nei luoghi di erogazione dei servizi, "al fine di controllarne la regolarità nonché il raggiungimento ed il mantenimento della qualità prevista" .

Rilevante, nell'ambito del controllo programmatico, è il ruolo della Conferenza, alla quale è attribuito il compito di esprimere il parere preventivo sulla tipologia dei servizi affidabili all'Agenzia e di definire "le modalità e i criteri generali per l'espletamento dei servizi affidati", con le modalità stabilite dal regolamento.

Il regolamento precisa che la Conferenza esercita poteri di indirizzo attraverso pareri obbligatori e preventivi, necessari anche "per l'approvazione dei piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali dell'Agenzia, nonché dei piani di investimento di breve e lungo periodo. Tali pareri assumono carattere vincolante e, in caso di parere negativo, ogni eventuale atto dell'organo amministrativo adottato in difformità deve essere adeguatamente motivato, con assunzione di responsabilità diretta.

Il regolamento disciplina, inoltre, il funzionamento della Conferenza, prevedendo che le sedute siano convocate dal Presidente e possano essere richieste da ciascun componente; sono considerate valide con la presenza di almeno due membri e le decisioni sono assunte a maggioranza dei presenti, secondo il criterio "una testa, un voto", prevedendosi che, in caso di parità, prevalga la maggioranza del capitale rappresentato.

7.4 Organo di amministrazione e compensi

La società è attualmente amministrata da un amministratore unico, al quale è stato riconosciuto un compenso annuo pari a 20.000 euro.

In merito alla determinazione di tale importo, l'Ente ha evidenziato alcune criticità nell'applicazione dell'art. 4, c. 4, del D.L. 95/2012, in quanto, nell'esercizio 2013, l'incarico era stato svolto a titolo gratuito e, pertanto, non risultavano oneri a carico della società. In assenza di un parametro diretto riferibile a quell'anno, l'Ente ha fatto riferimento, per l'individuazione di una soglia limite, all'atto di indirizzo del Ministero dell'Interno – Dipartimento Affari Interni e Territoriali, adottato ai sensi dell'art. 154, c. 2, del D.Lgs. 267/2000, nonché a diverse pronunce della Corte dei conti, tra cui la deliberazione n. 29/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Liguria.

L'Ente ha riferito che nel caso specifico dell'Agenzia per la Mobilità, costituita nel dicembre 2012 a seguito della scissione parziale e proporzionale del Consorzio A.C.T., non è stato possibile utilizzare come parametro l'esercizio 2013, né assumere come riferimento il compenso corrisposto agli amministratori del Consorzio, trattandosi di un soggetto giuridicamente distinto, sebbene operante in continuità funzionale. Tuttavia, è stato indicato, a titolo orientativo, che il costo complessivo sostenuto dal Consorzio nell'esercizio 2012 per gli amministratori ammontava a 42.256 euro, evidenziando come il compenso attualmente riconosciuto all'amministratore unico risulti coerente con tale valore e con i limiti normativi vigenti.

Inoltre, è stato specificato che la determinazione del compenso è stata effettuata tenendo conto dei livelli retributivi applicati alle altre agenzie per la mobilità operanti sul territorio regionale, i quali risultano compresi tra 17.000 euro (Provincia di Ferrara) e 34.000 euro (Provincia di Parma), collocando l'importo riconosciuto in una fascia intermedia e dunque in linea con il principio di proporzionalità.

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

L'organo amministrativo ha predisposto, ai sensi dell'art. 6, c. 4 del T.U.S.P., la relazione sul governo societario, contenente anche il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale previsto dal c. 2 del medesimo art.

Dall'esame della relazione del 25 marzo 2024, allegata al bilancio di esercizio 2023, emerge che sono stati adottati alcuni strumenti, tra i quali il codice di comportamento e disciplinare, la procedura per il reclutamento del personale, il regolamento riguardante le spese, le gare e i contratti sotto soglia. È stato inoltre approvato il Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale definisce alcuni indicatori e prevede un monitoraggio annuale con obbligo di relazione all'assemblea.

Dalla relazione emerge nessuno degli indici considerati ha dato esito negativo; pertanto, non si ravvisano rischi per la continuità aziendale né situazioni di crisi finanziaria o economica.

7.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditor/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

8. Centro Ricerche Produzioni Animali – C.R.P.A. S.C.P.A.

La società svolge attività di ricerca, realizzazione e gestione di servizi in ambito agricolo, con la finalità di promuovere il progresso tecnico, economico e sociale del settore primario. È partecipata dal Comune di Reggio nell'Emilia con una quota del 23,417 per cento ed è soggetta a controllo pubblico congiunto in forza di un patto parasociale tra le amministrazioni pubbliche socie (Comune di Reggio Emilia, Provincia di Reggio Emilia, Camera di Commercio).

8.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

L'Ente dispone il mantenimento senza interventi della partecipazione, ritenendo che l'attività svolta rientri nelle finalità previste dall'art. 4 del T.U.S.P., poiché contribuisce alla promozione dell'innovazione nel settore primario e alle politiche agricole locali. La società è considerata necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali ai sensi dell'art. 4, c. 1, in quanto l'art. 13 del TUEL attribuisce al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, con specifico riferimento ai servizi alla persona e alla comunità, all'assetto e utilizzazione del territorio e allo sviluppo economico. L'attività svolta dalla società si configura come supporto alle politiche territoriali ed è assimilabile a quanto previsto dal c. 8 dell'art. 4 del T.U.S.P., che fa salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 297, e dell'art. 6, c. 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché società con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca.

8.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.**b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.**

La società ha un numero medio di quarantuno dipendenti e un C.d.A. con cinque amministratori, rispettando il parametro previsto dalla normativa.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Il fatturato medio del triennio è pari a € 3.105.716,67, rispettando al limite previsto.

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

La società ha conseguito risultati positivi per tutti gli ultimi cinque esercizi precedenti e l'utile dell'esercizio 2023 è pari a € 26.544,00.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

L'Ente riferisce che la società non necessita di contenimento dei costi di funzionamento e al riguardo rappresenta che nel triennio considerato si registra un trend crescente della gestione caratteristica come di seguito si rappresenta:

C.R.P.A. scpa	2021	2022	2023
Valore della produzione	3.082.714,00	3.172.543,00	3.559.989,00
Costi della produzione	2.996.124,00	3.046.847,00	3.428.060,00
Risultato gestione caratteristica	86.590,00	125.696,00	131.929,00

in dettaglio, viene rappresentato che il Comune annualmente, con proprio provvedimento, fissa per la società obiettivi di contenimento dei costi, in ottemperanza all'art. 19, c. 5 del T.U.S.P., e che nel 2023 sono stati contenuti i costi per le utenze registrando una diminuzione pari a 35mila euro e che tutti i costi della società, e non solo quelli generali o del personale, sono coperti integralmente da fondi europei/statali/regionali e/o da attività a mercato.

Inoltre, viene specificato che il CRPA non ha contributi in conto gestione da parte dei soci, di privati o di altri enti pubblici che consentano di coprire anche solo parzialmente i propri costi.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non sono ricorre la fattispecie.

8.3 B) Sussistenza del controllo pubblico

È una società pubblica in controllo congiunto per effetto di patti parasociali. Con precedente istruttoria del 10/12/2021, la Sezione ha acquisito gli accordi sottoscritti dal Comune di Reggio Emilia, dalla Camera di Commercio di Reggio Emilia e dalla Provincia di Reggio Emilia, con cui gli stessi assumono l'impegno di esercitare in modo coordinato il controllo congiunto sulla società CRPA, definendo un quadro di collaborazione volto a condividere gli indirizzi strategici e l'influenza dominante sulla società.

Il patto ha come oggetto la costituzione di un vincolo sindacale ai sensi dell'art. 2341-bis del codice civile, nella forma di un "sindacato di controllo", destinato a disciplinare l'esercizio coordinato del controllo congiunto. Le parti si obbligano a definire e concordare preventivamente gli indirizzi strategici, le linee d'azione e i progetti riguardanti la società, impegnandosi a confrontarsi nelle assemblee e in ogni altra occasione ritenuta opportuna per rispettare le posizioni di ciascuna amministrazione e giungere alla formazione di orientamenti unitari. L'art. 2 precisa che tale coordinamento riguarda anche decisioni quali le nomine degli organi amministrativi e del collegio sindacale, le direttive generali di sviluppo e di azione della società su proposta

dell'Organo amministrativo, le deliberazioni previste dal codice civile all' art. 2365 e l'eventuale scioglimento anticipato della società.

8.4. Organo di amministrazione e compensi

Lo statuto societario, aggiornato al 2019, all'art. 21 prevede che la società sia amministrata di norma da un amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri in conformità a quanto disposto dall'art.11 T.U.S.P. La società risulta amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da cinque membri i cui compensi complessivi ammontano, per l'esercizio 2023 a € 15.370,00 a fronte di emolumenti 2013 pari a 25.440 euro, rispettando dunque il parametro fissato dalla normativa vigente.

Da una verifica effettuata dalla Sezione sul portale Telemaco infocamere alla data del 08 ottobre 2025, risulta confermato un organo amministrativo collegiale formato da cinque componenti in carica fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2027, la cui nomina risulta in data 25 aprile 2025. In data 2 dicembre 2025 è stato correttamente trasmesso, e acquisito agli atti della scrivente Sezione regionale di controllo il suddetto verbale assembleare di nomina, in conformità a quanto prescritto dal c. 3 dell'art.11 del T.U.S.P. Attraverso il verbale assembleare del 29 aprile 2025, viene dunque riconfermato un organo collegiale di cinque membri dando atto del rispetto del requisito della parità di genere previsto dalla normativa vigente, per un triennio, fino all'approvazione del bilancio del 2027. In ordine alle motivazioni della scelta effettuata, viene rappresentato che: *"le motivazioni di adeguatezza organizzativa sono riconducibili alla complessità gestionale e di scelte operative continue ascrivibili: alle modalità operative di una gestione a progetti singoli, tutti acquisiti in regime di concorrenza con altri operatori e su tematiche specifiche di ogni comparto in concorrenza fra di loro, comparti a cui i risultati delle ricerche sono destinati e che sono da sempre rappresentati dai componenti dell'organo amministrativo, l'unico organo in grado di orientare e decidere di volta in volta e in continuità durante l'esercizio verso quali bandi e quali tematiche prioritarie concorrere. Si precisa che un membro è espressione dei soci pubblici e, conseguentemente, degli interessi di carattere pubblico, un membro è espressione dei soci privati minori e tre membri sono espressione delle maggiori associazioni di categoria del mondo agricolo nazionale, rappresentanti degli interessi e dei fabbisogni delle imprese loro associate e operanti nei differenti comparti produttivi nell'ambito dei quali il CRPA opera; a una gestione immobiliare asservita a quella statutaria ma rilevante come patrimonio riveniente dalla incorporazione di un'altra società e per la quale è atteso un percorso di completamento e valorizzazione; alla gestione di indirizzo e di controllo, di una società specializzata nella formazione*

professionale di cui CRPA già detiene il controllo e che opera a sua volta in continuità con le attività di divulgazione dei risultati della ricerca in stretta collaborazione con le associazioni di categoria socie di CRPA. Società di dimensioni e valore della produzione analoghi a quelli di CRPA; il ruolo principale di CRPA, almeno in ambito Regionale Emilia-Romagna è quello di Ente Organizzatore della Ricerca previsto dalla Legge Regionale 28/98 che prevede "Ai fini della L.R. 28/1998, per enti organizzatori della domanda di ricerca si intendono gli enti che ordinariamente svolgono attività di organizzazione dei programmi di ricerca coordinando e garantendo la diffusione dei risultati delle ricerche direttamente o tramite affidamento a terzi. Al fine dell'inserimento nell'elenco di cui all'art. 5, c. 4, i richiedenti devono soddisfare le seguenti ulteriori condizioni: avere uno o più sedi operative nel territorio dell'Emilia-Romagna e consentire al loro interno la presenza di altri soggetti delle filiere agro-alimentari". Per dimostrare quest'ultimo requisito CRPA ha sempre addotto oltre che la compagine sociale anche la natura collegiale del proprio organo amministrativo e la rappresentatività dei differenti interessi all'interno di questo; la conferma della composizione collegiale tiene altresì conto delle esigenze di contenimento dei costi, atteso che il numero dei membri dell'organo amministrativo è stato già notevolmente e sensibilmente ridotto nel tempo, cascando precedentemente composto da 13 membri, poi ridotti a 7 e infine a 5, numero che si intende confermare e che nella determinazione dei compensi si è in passato tenuto conto di una riduzione sostanziale rispetto a quello equivalente del 2013 (art. 4 c. 4 DL 95/2012 conv. in l. 135/2012); nell'individuazione dei nuovi membri del Consiglio di amministrazione si tiene conto dell'obbligo del principio statutario e normativo di garantire che ogni genere sia rappresentato a norma di legge. (...). Attraverso il suddetto verbale inoltre viene previsto "che non vengano corrisposti compensi ai consiglieri in condizione di quiescenza in seguito all'applicazione di quanto previsto dall'art. 5 c. 9 del DL 95/2012 ricordando che gli stessi così come tutti gli altri consiglieri, spettano il rimborso delle spese sostenute per l'esercizio della funzione se debitamente rendicontate nei limiti stabiliti dai regolamenti interni della Società.(...) Deliberano di confermare la composizione collegiale dell'organo amministrativo in numero di cinque componenti e di dare mandato al Presidente del CdA di provvedere con la relativa trasmissione della presente delibera alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016 e alla struttura competente del MEF di cui all'art. 15 del medesimo decreto(..)di stabilire i seguenti compensi per l'organo amministrativo e per gli organi di controllo: Euro 10.000 lordi annuali onnicomprensivi per il Presidente del CdA; Euro 250 lordi a titolo di gettone di presenza per ogni seduta partecipata ai componenti il CdA.»

In ordine al compenso da corrispondere all'Organo amministrativo, così determinato, si rileva la corretta quantificazione dello stesso a fronte di emolumenti nell'esercizio 2013 pari a 25.440 euro.

8.5. Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale

La società CRPA Soc. Cons. p.A., qualificata a controllo pubblico dal 2019, ha adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 175/2016, predisponendo e pubblicando la relazione sul governo societario relativa all'esercizio 2023. Tale relazione, presentata all'assemblea dei soci il 24 aprile 2024, contiene sia il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale che l'indicazione degli strumenti integrativi di governo societario adottati.

Alla data del 31 dicembre 2023, secondo quanto riportato nella relazione, non si sono verificati indicatori di crisi, pertanto, il rischio di crisi aziendale relativo alla società è ragionevolmente e sostanzialmente da escludere, anche in virtù della capacità di equilibrio finanziario mantenuta e del supporto garantito dai soci pubblici.

Quanto agli strumenti di governo societario, la società ha adottato il Regolamento per il reclutamento del personale e il Regolamento per il conferimento di incarichi professionali. È stato approvato il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il periodo 2024–2026, e sono stati inoltre implementati il Codice di comportamento, il protocollo whistleblowing, il Piano per la Parità di Genere, e il sistema qualità ISO 9001:2015.

8.6. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti.

Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

9. LEPIDA S.C.P.A

La società è partecipata dal Comune di Reggio nell' Emilia con una quota del 0,0014%, e si occupa della fornitura di servizi di connettività della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 9, c.1, L.R. 11/2004. La società Lepida, costituita con Legge Regionale n. 11/2004, è una società *in house providing* della Regione Emilia-Romagna e dei suoi enti soci e rappresenta lo strumento operativo per la pianificazione, l'ideazione, la progettazione, lo sviluppo, l'integrazione, il dispiegamento, la configurazione, l'esercizio, la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e dei servizi telematici (tra cui anche i servizi di DataCenter & Cloud) che sfruttano le infrastrutture di rete, per Soci e per Enti collegati alla Rete Lepida.

9.1. A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

Si tratta di una società consortile partecipata dalla Regione Emilia-Romagna, che fornisce infrastrutture e servizi digitali alle Pubbliche Amministrazioni. L'attività rientra pienamente nell'art. 4 T.U.S.P., poiché costituisce servizio pubblico a supporto dell'innovazione e della digitalizzazione amministrativa.

In ordine alle motivazioni circa il mantenimento della partecipazione, l'Ente specifica che "La società è strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali posto che vengono svolte in coerenza con i compiti e le funzioni assegnate agli enti locali dalla L.R. 24/5/2004, n. 11 e dalle Agende digitali Europea, nazionale e regionale e rispetta i parametri di cui all'art. 20, c. 2 del D.Lgs. 175/2016. L'attività svolta dalla società consente l'ottimizzazione dei costi e permette di realizzare l'uniformità della rete informatica. A decorrere dal 01.01.2019 la società ha incorporato la società Cup 2000 S.c.p.A."

l'Ente opta per il mantenimento della partecipazione senza alcun intervento di razionalizzazione.

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

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

9.2. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono crediti verificati nel bilancio dell'Ente né corrispondenti debiti dichiarati dalla società. Sussistono invece crediti dichiarati dalla società pari a 65.654 euro e debiti verificati nel bilancio del Comune pari a 84.314 euro. Viene

specificato che i maggiori debiti dichiarati dal Comune relativi a prestazioni di servizi informatici corrispondono a impegni per i quali sono in via di definizione gli importi da fatturare. Tali somme troveranno conciliazione nell'esercizio 2024. Inoltre, viene rappresentato che il dato di Lepida è stato trasmesso dagli uffici amministrativi. I saldi comunicati rientrano nei più generali saldi di bilancio oggetto di revisione legale da parte della società di revisione.

La Sezione rileva che, conformemente alla precedente giurisprudenza di questa corte (Cfr. n. 13/2025/INPR, n. 150/2025/VSG e n. 149/2025/VSG), la previsione normativa di cui all'art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011, affida in maniera precisa e tipica i compiti di asseverazione delle poste iscritte rispettivamente al Bilancio dell'Ente e della società agli organi previsti, non consentendo sostituzioni o surrogazioni da parte di altri soggetti (Cfr. SSRRSC. n. 7/2022)

Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

10. BANCA POPOLARE ETICA S.C.P.A.

La società è partecipata direttamente dal Comune di Reggio nell'Emilia con una quota pari a 0,0170 % e attraverso il Piano viene disposto il mantenimento senza interventi della partecipazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 4, c. 9-ter del T.U.S.P. che consente il mantenimento di partecipazioni, non superiori all'1 per cento in società bancarie di finanza etica e sostenibile.

In dettaglio, l'art. 4, c. 9-ter del T.U.S.P., introduce una disposizione specifica: *«È fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'art. 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima»*. Tale previsione, consente agli enti pubblici di perseguire obiettivi di finanza etica e sostenibile, nel rispetto dei limiti quantitativi e senza aggravio di spesa.

10.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

La società svolge attività di intermediazione monetaria per istituti finanziari diversi dalle banche. Con riferimento alla valutazione sulla riconducibilità o meno di tale attività ai vincoli di scopo previsti dall'art. 4, c. 1, del T.U.S.P., l'Ente evidenzia che Banca Etica è un istituto bancario operante nel mercato monetario e finanziario che, pur svolgendo la tradizionale funzione di raccolta del risparmio e impiego in attività produttive e finanziarie remunerative, orienta ogni scelta a criteri dichiaratamente etici, sociali e di sostenibilità. Secondo quanto riferito, la banca ispira la propria operatività a valori morali ritenuti superiori, a principi civili riconducibili al contesto territoriale di riferimento e a un modello di sviluppo umano e sociale responsabile. L'Ente segnala inoltre che la società ha presentato bilanci positivi negli ultimi cinque esercizi. Viene richiamato l'art. 4, c. 9-ter, del d.lgs. 175/2016, che, secondo quanto riferito attraverso il Piano, configurerebbe una specifica fattispecie in cui la pubblica amministrazione è espressamente legittimata a costituire o detenere partecipazioni in tale tipologia societaria.

10.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.**b) Società prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.**

Non ricorre la fattispecie.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle di altre partecipate o enti strumentali

Non ricorre la fattispecie.

d) Partecipazioni in società con fatturato medio triennale non superiore a un milione di euro.

Non ricorre la fattispecie.

e) Partecipazioni in società diverse da quelle per servizi d'interesse generale che abbiano prodotto risultati negativi in quattro dei cinque esercizi precedenti

Non ricorre la fattispecie.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento

Non ricorre la fattispecie.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4

Non ricorre la fattispecie.

10.3. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditorî e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditorî/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti.

Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

11. IREN S.p.A.

La società è una *holding* quotata, partecipata dal Comune di Reggio Emilia con una quota del 6,42 per cento. Opera nei settori dell'energia elettrica, termica per teleriscaldamento, del gas, della gestione dei servizi idrici integrati e dei servizi ambientali. Viene mantenuta con richiamo all'art. 26 c. 3 del T.U.S.P. in base al quale i Comuni "possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015".

In relazione alle società quotate e all'applicabilità del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.) alle stesse, la del. n. 10/2024 della Sezione delle Autonomie chiarisce che «Il c. 5 dell'art. 1 del T.U.S.P. prevede che esso si applichi, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, co. 1, lett. p), nonché alle società da esse controllate». Il T.U.S.P. ha escluso dal proprio ambito applicativo anche le società che, nei dodici mesi successivi all'entrata in vigore del Testo unico, avessero avviato il procedimento di quotazione, subordinatamente alla duplice condizione che, entro la data del 30 giugno 2016, fossero stati adottati gli atti volti all'emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati e che il procedimento di quotazione si fosse concluso entro i detti dodici mesi (cfr. art. 26, co. 5, T.U.S.P.).

La ratio legis dell'inapplicabilità alle società quotate del T.U.S.P. e del relativo regime vincolistico è da ricercarsi nell'esigenza, da un lato, di evitare distorsioni del mercato di negoziazione dei titoli già quotati e penalizzazioni per le società a partecipazione pubblica che decidono di operare nei mercati regolamentati e, dall'altro, di garantire agli investitori l'applicazione di un regime univoco per ciascun investimento finanziario.

Ciò in considerazione dell'esistenza di un efficace sistema di controlli esterni, rappresentato dalle istituzioni e dai soggetti operanti nei mercati regolamentati, che comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di razionalizzazione contemplato dall'art. 20 del T.U.S.P., e che siano soggetti in generale ai controlli della Corte dei conti.

11.2. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che sussistono crediti verificati nel bilancio del Comune e corrispondenti debiti dichiarati dalla società pari a 73.200 euro. Inoltre, viene rappresentato che il dato di Iren è stato trasmesso dagli uffici amministrativi. I saldi comunicati rientrano nei più generali saldi di bilancio oggetto di revisione legale da parte della società di revisione.

La Sezione rileva che, conformemente alla precedente giurisprudenza di questa corte (Cfr. n. 13/2025/INPR, n. 150/2025/VSG e n. 149/2025/VSG), la previsione normativa di cui all'art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011, affida in maniera precisa e tipica i compiti di asseverazione delle poste iscritte rispettivamente al Bilancio dell'Ente e della società agli organi previsti, non consentendo sostituzioni o surrogazioni da parte di altri soggetti (Cfr. SSRSC. n. 7/2022).

Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

12. REGGIO EMILIA FIERE S.R.L. IN LIQUIDAZIONE

La società si occupa della gestione di centri fieristici e specificamente dei beni immobili e mobili adibiti a finalità ed usi fieristici. È partecipata dal Comune di Reggio Emilia con una quota del 26,49% ed è in liquidazione dal 27/04/2015. La procedura risulta ancora in corso.

12.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

La società è stata costituita per la gestione e l'organizzazione di fiere, mostre e manifestazioni economiche di interesse locale ma le attività sono cessate con la messa in liquidazione della società e dunque l'Ente riferisce che la partecipazione societaria non rientra in alcuna delle categorie di cui all'art. 4.

12.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

b) Società prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La società è priva di dipendenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle di altre partecipate o enti strumentali.

Non ricorre la fattispecie.

d) Partecipazioni in società con fatturato medio triennale non superiore a un milione di euro.

La società non rispetta il parametro, il fatturato medio del triennio è pari a 807.117,33 euro.

e) Partecipazioni in società diverse da quelle per servizi d'interesse generale che abbiano prodotto risultati negativi in quattro dei cinque esercizi precedenti.

La società ha registrato perdite in tutti i cinque esercizi precedenti come di seguito si rappresenta:

RISULTATO D'ESERCIZIO COME DA BILANCIO APPROVATO

2023	2022	2021	2020	2019
-29.114,00	- 52.848,00	- 1.260.718,00	- 1.598.257,00	-1.669.191,00

Come anticipato, la società è in liquidazione dal 27/04/2015.

Attraverso la relazione sulla gestione allegata al Piano, l'Ente ricostruisce l'iter liquidatorio riferendo che:« *Il liquidatore è stato nominato dall'assemblea in data 27/4/2015. Nel corso del 2016 e 2017 sono state vendute alcune aree di proprietà della società. La liquidazione riguarda ingenti complessi immobiliari ed aree edificabili. E' ancora difficile definire una data entro la quale la liquidazione potrà concludersi.*

Il piano liquidatorio previsto dal Concordato Preventivo omologato dal Tribunale di Reggio Emilia prevede la cessione di beni dislocati sul territorio della Provincia di Reggio Emilia.

Tutti i beni cedibili sono stati pubblicizzati mediante acquisto di apposito spazio dedicato sui portali on line, nonché mediante invio massivo, a tutte le associazioni datoriali, di apposito opuscolo dettagliato delle proprietà immobiliari cedenti.

All'inizio del 2018 è stata ricevuta una manifestazione d'interesse per l'acquisto del compendio fieristico di Mancasale, offerta ritenuta non congrua dal liquidatore giudiziale e dal comitato dei creditori appositamente convocato. Tale offerta è stata successivamente inviata al Giudice delegato. Nessun'altra offerta è successivamente pervenuta nell'anno 2018. Nel corso del 2019 sono state indette tre aste per la vendita degli immobili del complesso di Mancasale di cui l'ultima scadente il 9 ottobre. Tali aste sono tutte andate deserte.

Con l'ultima asta del 18/12/2019 il complesso fieristico di Mancasale è stato aggiudicato al valore di 6.850.000, ed il relativo decreto di trasferimento è stato sottoscritto dal Giudice Delegato in data 11/02/2020 trascritto in data 5 maggio 2020. Nel 2020 si è

proceduto con la predisposizione delle aste per la vendita delle ultime aree in Comune di Cavriago, di Toano e le residue aree in comune di Reggio Emilia.

Nel 2021 il liquidatore riferisce che sono state cedute tutte le aree di Toano come da convenzione urbanistica, con decreto di trasferimento del 15/03/2021. Sono stati ceduti nell'asta del 13/10/2021 parte dei lotti a Cavriago mentre è prevista per il gennaio 2022 l'asta per il lotto 8, ancora invenduto. I lotti a Reggio Emilia infine sono stati tutti venduti con decreto di trasferimento del 06/10/2021.

Nel 2022 la società ha ultimato la cessione di tutto l'attivo di immobili e terreni.

Il liquidatore riferisce che nel 2023 la società ha sottoscritto l'atto di cessione di 6 cabine Enel alla società E-distribuzione Spa e sono stati definiti con il Comune i reliquati. Il liquidatore giudiziale sta predisponendo il piano di riparto e contemporaneamente la definizione dei costi di chiusura della procedura concorsuale. "

Viene inoltre riferito che nel 2024 la società ha liquidato tutto l'attivo. Il Liquidatore ha presentato istanza per il deposito del riparto finale in data 24/10/2024 e contestualmente l'avviso a tutti i creditori.

Al momento della redazione del piano si riteneva che i pagamenti sarebbero stati effettuati presumibilmente entro il mese di dicembre, e che la procedura si sarebbe chiusa nei primi mesi del 2025 e nello stesso anno si sarebbe provveduto alla cancellazione della società presso il registro delle imprese previa approvazione del bilancio finale di liquidazione.

Tuttavia, da una verifica effettuata dalla Sezione sul portale Telemaco Infocamere al 21 novembre 2025, la società Reggio Emilia Fiere s.r.l. in Liquidazione risulta ancora attiva.

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente e sulla tematica dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione, rilevata l'assenza nella vigente normativa di uno specifico termine per la chiusura della procedura, evidenzia come vadano tuttavia evitate operazioni particolarmente lunghe nel tempo, che si pongano in contrasto con la *ratio* della liquidazione stessa.³ Sotto questo profilo potrebbe essere di stimolo alla rapida conclusione delle operazioni di liquidazione la fissazione di un compenso all'organo liquidatore in termini progressivamente a ribasso.

12.3. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

³ Cfr. Sez. Contr. Piemonte del. n. 71/2021/VSG

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che risultano debiti dichiarati dalla società pari a 608.585 euro ma non sussistono crediti verificati nel bilancio del Comune. Viene specificato che il debito dichiarato dalla società fa riferimento alle imposte ICI/IMU 2008/2012 definite a seguito del piano di riparto finale di liquidazione della società e troverà conciliazione nell'esercizio in corso. Inoltre, viene rappresentato che il dato è stato asseverato dal liquidatore della società.

Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite.

13 REGGIO EMILIA INNOVAZIONE S.C.R.L. IN LIQUIDAZIONE

Reggio Emilia Innovazione, è una società in liquidazione dal 2017 ed è partecipata dal Comune di Reggio Emilia con una quota diretta del 25,41 per cento.

13.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

È una società consortile costituita per l'innovazione e il trasferimento tecnologico tra imprese e pubblica amministrazione. In particolare, svolgeva attività di ricerca scientifica, innovazione tecnologica e diffusione delle conoscenze delle competenze professionali e dei servizi alle imprese, società e ad enti, sia privati che pubblici. Le attività rientrano nell'art. 4 T.U.S.P., ma la società, è stata posta in liquidazione in data 13 luglio 2017 e la procedura risulta ancora in corso.

13.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

b) Società prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La società è priva di dipendenti.

c) Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle di altre partecipate o enti strumentali.

Non ricorre la fattispecie

d) Partecipazioni in società con fatturato medio triennale non superiore a un milione di euro.

La società ha un fatturato medio nel triennio pari a 2.881,67 euro.

e) Partecipazioni in società diverse da quelle per servizi d'interesse generale che abbiano prodotto risultati negativi in quattro dei cinque esercizi precedenti.

La società registra perdite in quattro dei cinque esercizi precedenti come di seguito si rappresenta:

RISULTATO D'ESERCIZIO COME DA BILANCIO APPROVATO

2023	2022	2021	2020	2019
-17.170,00	-9.099,00	-13.263,00	96.157,00	-2.320,00

Come anticipato, l'assemblea della società Reggio Emilia Innovazione il 13/7/2017 ha deliberato lo scioglimento della società e la nomina dei liquidatori.

Attraverso la relazione sulla gestione allegata al Piano, l'Ente riferisce che: L'assemblea della società Reggio Emilia Innovazione il 13/7/2017 ha deliberato lo scioglimento della società e la nomina del liquidatore.

La liquidazione volontaria ha avuto inizio il 31.07.2017, con la nomina dei liquidatori. Contestualmente all'inizio della liquidazione sono stati posti in essere due contratti di affitto relativi ai due rami aziendali precedentemente gestiti dalla Società, ramo "Laboratori" e ramo "Trasferimento Tecnologico" con diritto di opzione delle società affittuarie per l'acquisto dei rami affittati a condizioni predeterminate. Tali diritti sono stati esercitati nel 2018 per entrambi i rami e perfezionati i relativi trasferimenti.

Nel frattempo, con i creditori più importanti sono stati perfezionati accordi per la dilazione del pagamento dei rispettivi crediti.

Per quanto riguarda la durata della liquidazione, per motivi di garanzie di natura fiscale relative ai rami aziendali trasferiti e trasferendi che la società dovrà mantenere per

almeno 5 anni nei confronti degli acquirenti, i liquidatori evidenziano che la procedura non potrà presumibilmente terminare prima del suddetto termine.

Nel corso del 2021 si è completato il pagamento dei creditori non ancora soddisfatti, ad eccezione di alcune posizioni ancora in corso di definizione e si è dato corso al recupero dei residui crediti verso clienti esposti nel rendiconto degli amministratori, ad eccezione di alcune posizioni di cui si attende l'esito del contenzioso.

Nel corso del 2022 è continuata l'attività liquidatoria completando il pagamento dei creditori non ancora soddisfatti, ad eccezione di alcune posizioni ancora in corso di definizione.

Nel corso del 2023 è continuata l'attività liquidatoria con il completamento del recupero dei residui crediti verso clienti."

Inoltre, l'Ente riferisce che:" I liquidatori riferiscono che, allo stato attuale, è ragionevolmente ipotizzabile che la liquidazione si chiuderà in bonis, con un residuo attivo leggermente superiore a quanto precedentemente previsto, in considerazione del manifestarsi della parziale esuberanza di alcuni fondi rischi prudenzialmente accantonati all'inizio della procedura liquidatoria.

I liquidatori confermano l'avvenuto decorso del quinquennio dalle operazioni di cessione dell'azienda che libera la società dalle responsabilità e manleve assunte in sede contrattuale nei confronti degli acquirenti delle aziende stesse.

Tale circostanza permetterebbe di chiudere la procedura liquidatoria, tuttavia, l'Agenzia delle Entrate, dal controllo automatizzato delle dichiarazioni, non ha recepito il riporto delle perdite fiscali generatesi prima della messa in liquidazione e l'utilizzo di dette perdite in compensazione del reddito imponibile nei successivi periodi di imposta sino al 2021. Tale mancato recepimento da parte dell'Agenzia ha determinato l'emissione di cartelle esattoriali per gli anni dal 2017 al 2021 e, allo stato attuale, per le cartelle esattoriali emesse fino all'anno 2019, si è proceduto con successo alle richieste di sgravio.

Si resta pertanto in attesa delle cartelle esattoriali per gli anni 2020 e 2021 onde procedere alla presentazione delle istanze di sgravio; la chiusura della procedura liquidatoria resta di conseguenza sospesa in attesa della definitiva sistemazione della posizione fiscale della società."

La Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente e anche in questo caso, sulla tematica dell'eccessiva durata della procedura di liquidazione, rilevata l'assenza nella vigente normativa di uno specifico termine per la chiusura della procedura, evidenzia come

vadano tuttavia evitate operazioni particolarmente lunghe nel tempo, che si pongano in contrasto con la *ratio* della liquidazione stessa.⁴ Inoltre, si osserva che sotto questo profilo potrebbe essere di stimolo alla rapida conclusione delle operazioni di liquidazione la fissazione di un compenso all'organo liquidatore in termini progressivamente a ribasso.

13.3. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che il liquidatore ha provveduto ad asseverare la certificazione debiti crediti.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune ha iscritto accantonamenti per perdite negli anni 2014-2015-2016-2017-2019-2021-2022, pari a 401.664,00 euro a fronte di una quota di partecipazione del 25,41 %.

14 AZIENDA REGGIANA PER LA CURA DELL'ACQUA S.R.L. (ARCA S.R.L.)

ARCA S.r.l (Azienda Reggiana per la cura dell'acqua), è una società a partecipazione mista pubblico privata per la gestione del servizio idrico integrato nel bacino territoriale

⁴ Cfr. Sez. Contr. Piemonte del. n. 71/2021/VSG

di Reggio Emilia, è stata costituita nel 2023 e risulta partecipata dal Comune con una quota indiretta del 33,19 % e dalla società tramite Agac infrastrutture S.p.A., con una quota del 60,00%.

14.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

Attraverso il Piano, circa le motivazioni della detenzione della partecipazione, l'Ente ha rimandato alla deliberazione del Consiglio comunale n. 125 del 3 luglio 2023, trasmessa alla Corte dei conti con prot. SC_ER-0002882 del 6 luglio 2023. Dalla stessa deliberazione emergono, in modo testuale, le ragioni della costituzione della società mista ARCA S.r.l. come veicolo individuato per la gestione del servizio idrico integrato nel bacino di Reggio Emilia. In particolare, il Consiglio comunale ha preso atto «della necessità della costituzione, da parte di AGAC Infrastrutture S.p.A., di ARCA S.r.l., quale società a partecipazione mista pubblico privata, identificata come forma di gestione del servizio idrico integrato nel bacino territoriale di Reggio Emilia» Attraverso il Piano l'Ente specifica che le attività rientrano nell'art. 4 T.U.S.P. poiché funzionali all'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

14.2. Per ciò che concerne la disciplina normativa relativa al Servizio Idrico Integrato, la scrivente Sezione ha delineato il quadro normativo di riferimento con del. n. 103/2025/PASP, che in questa sede si richiama. In particolare, si rinvia al punto in cui specifica che il Servizio Idrico Integrato, a norma dell'art. 141, c. 2, del D. Lgs. n. 152/2006, consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue e deve essere gestito secondo principi di efficienza efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie; ai sensi dell'art. 142, c. 2 e 3, del D. Lgs. n. 152/2006, le Regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al c. 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. Gli Enti locali, attraverso l'Ente di governo dell'ambito di cui all'art. 148, c. 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del D. Lgs. 152/2006. Ai sensi dell'art. 147, c. 1, del D. Lgs. 152/2006, *"i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36"*. Il c. 2 dello stesso art. 147 prevede, inoltre, che le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone

comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Con la L.R. n. 23/2011, istitutiva dell'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR), la Regione ha individuato un unico Ambito territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale (ed eventualmente in casi particolari anche Comuni esterni limitrofi al confine regionale) riattribuendo le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali al nuovo ente pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. Con l'Agenzia, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni e le Province della Regione, si realizza così l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani già esercitate dalle Autorità d'ambito territoriali ottimali. L'ATERSIR opera su due livelli cui competono funzioni distinte di governo. Le funzioni di primo livello sono esercitate dal Consiglio di Ambito con riferimento all'intero ambito territoriale ottimale, ossia la Regione mentre le funzioni del secondo livello sono esercitate dai Consigli locali (uno per ogni provincia). Ai sensi dell'art. 7, c. 5, lett f), L. R. 23/2011, il Consiglio d'ambito provvede, sia per il servizio idrico integrato sia per quello di gestione dei rifiuti, all'assunzione delle decisioni relative alle modalità di affidamento del servizio. L'art. 149 bis del D. Lgs. n. 152/2006 stabilisce che *"l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'art. 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica"*. L'art. 149 del D. Lgs. n. 152/2006 individua nel Piano d'Ambito, la cui approvazione compete all'Ente di governo dell'ambito, lo strumento di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziario della gestione del servizio idrico integrato. L'art. 13, c. 5, L. R. 23/2011 prescrive che il piano d'ambito per il servizio idrico integrato, in attuazione di quanto previsto dall'art. 149, D. Lgs. 152/2006 preveda: a) la ricognizione delle infrastrutture; b) il programma degli interventi; c) il modello gestionale ed organizzativo; d) il piano economico finanziario.

Il principio di unicità del servizio idrico integrato comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura, dunque, come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società *in house* o mista individuata come gestore dall'ente d'ambito (Cons. St., Sez. II, sent. n. 7476/2021).

14.3. La nuova società ARCA S.r.l. (Azienda Reggiana per la cura dell'acqua), società a partecipazione mista pubblico privata per la gestione del servizio idrico integrato nel bacino territoriale di Reggio Emilia, che avrà capitale a maggioranza pubblico sarà attiva dal 01/01/2024.

Trattandosi di società di nuova costituzione per la verifica degli ulteriori parametri del T.U.S.P., si rinvia ad un controllo successivo.

15. CONSORZIO ANTINCENDIO AEROPORTO DI REGGIO EMILIA S.C.R.L.

La società è stata costituita in attuazione della legge 23 dicembre 1980, n. 930, recante "Norme sui servizi antincendi negli aeroporti e sui servizi di supporto tecnico e amministrativo-contabile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco". L'art. 3 della citata legge stabilisce che, negli aeroporti non compresi nella tabella A, il servizio antincendi deve essere assicurato, a proprie cure e spese, dai titolari della licenza. Qualora in un medesimo aeroporto l'attività aerea sia gestita da più enti, questi sono tenuti a consorziarsi per garantire l'espletamento del servizio antincendi.

La società, priva di scopo di lucro, ha come finalità quella di assicurare presso l'Aeroporto di Reggio Emilia il servizio antincendi in conformità alla normativa sopra richiamata, mediante il coordinamento e l'organizzazione unitaria delle attività e dei mezzi messi a disposizione dai soggetti e/o enti consorziati che svolgono attività aerea nello scalo.

Il comune di Reggio nell'Emilia detiene una quota di partecipazione indiretta del 22,07 % per il tramite della società aeroporto S.p.A. che invece detiene una quota di partecipazione del 49,77 %. L'ente dispone il mantenimento senza interventi della partecipazione.

15.1 A) Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

È una Società consortile per l'erogazione del servizio antincendio e sicurezza presso l'aeroporto di Reggio Emilia. L'attività svolta rientra tra quelle contemplate dall'art. 4 del T.U.S.P., con finalità di tutela della pubblica incolumità. La sua costituzione è obbligatoria ai sensi di legge e le prestazioni erogate risultano svolte in favore della collettività.

15.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.
b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

La società nell'esercizio 2023 risulta avere avuto un organo collegiale di sei componenti che non hanno percepito alcun compenso, a fronte di un'unità di personale dipendente. Al riguardo si rileva la persistenza della criticità legata al parametro in esame, già rilevata con precedente del. n. 4 del 2023.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Il fatturato medio per il triennio considerato è inferiore a € 1.000.000, e in particolare risulta pari a 52.037,33 euro. Al riguardo si rileva, anche per questo parametro, la persistenza della criticità già rilevata con precedente del. n. 4 del 2023, ed inoltre, si rappresenta quanto segue:

FATTURATO (ricavi A1 + A5 al netto dei contributi in c/esercizio)

2023	2022	2021	FATTURATO MEDIO TRIENNIO
50.425,00	56.726,00	48.961,00	52.037,33

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

Non ricorre la fattispecie.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Non ricorre la fattispecie.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non ricorre la fattispecie.

15.3 B) Sussistenza del controllo pubblico

La società non è in controllo pubblico.

15.4 Organo di amministrazione e compensi

Nel 2023 la società risultava amministrata da un organo collegiale di sei componenti che non percepivano compenso, a fronte di un'unità di personale.

Attualmente, dalla verifica svolta sul portale Telemaco infocamere alla data del cinque novembre 2025, la società risulta amministrata da un Consiglio di amministrazione costituito da cinque membri nominati il 19 aprile 2024 in carica per tre esercizi.

L'Ente attraverso il Piano dispone il mantenimento senza interventi della partecipazione specificando che: *"la società esercita servizi antincendio a favore della società Aeroporto così come previsti dalla normativa di settore. La società è stata costituita ai sensi della legge 23 dicembre 1980, n. 930 "norme sui servizi antincendi negli aeroporti e sui servizi di supporto tecnico ed amministrativo-contabile del corpo nazionale dei vigili del fuoco". La suddetta normativa all'art. 3 stabilisce che: "negli aeroporti non compresi nella tabella a l'espletamento del servizio antincendi e' assicurato, a proprie cure e spese, dai titolari della licenza nel caso in cui in un medesimo aeroporto l'attività aerea sia gestita da più enti, questi dovranno consorzarsi ai fini dell'espletamento dei servizi antincendi.....". La società non rispetta i parametri di cui all'art. 20, c. 2, lettere b e d. tuttavia la sua costituzione è obbligatoria ai sensi di legge. La società svolge attività in favore della collettività. L'attività svolta si può inquadrare in quelle previste dall'art. 4, c. 2, lettera d) del decreto legislativo 175/2016. La società inoltre non ha scopo di lucro e si propone di assicurare all'Aeroporto di Reggio Emilia l'espletamento del servizio antincendio in conformità al disposto della citata legge 23.12.1980 n. 930, mediante il coordinamento e l'organizzazione in forma unitaria dell'attività e dei mezzi messi a disposizione dai soggetti e/o enti consorziati che espletano attività aerea nell'Aeroporto di Reggio Emilia. La società presenta un risultato economico positivo negli ultimi cinque anni. Gli amministratori non percepiscono compensi".*

15.5. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditori e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

- **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

16. DINAMICA S.C.R.L.

Dinamica è una società consortile costituita nel 1995 che svolge l'attività di ricerca e sviluppo nel comparto dell'economia agraria e il Comune ne prevede il mantenimento.

La società risulta controllata da C.R.P.A. S.c.p.a. con una quota del 87,38 per cento e indirettamente, dal Comune di Reggio nell'Emilia, con una quota del 20,46 per cento.

16.1 Vincolo di scopo e di attività (art. 4 T.U.S.P.)

DINAMICA S.c.r.l. è una società consortile che opera nel campo della formazione professionale in ambito agricolo, agroalimentare e ambientale, con l'obiettivo di qualificare e aggiornare gli operatori del settore. In merito alla riconducibilità della società ai vincoli di scopo di cui all'art. 4, c. 1 del T.U.S.P., o alle attività indicate nei commi 2 e 3, anche con riferimento alle fattispecie di cui ai commi 6, 7 e 8, l'Ente giustifica il mantenimento della partecipazione rappresentando che la società svolge servizi a favore della CRPA S.c.p.A, società a controllo congiunto. Inoltre, l'Ente rappresenta che Dinamica è specializzata nella formazione professionale nel comparto agroalimentare e raccoglie l'esperienza di sette centri attivi da anni in Emilia-Romagna(...), con l'intento di costituire una struttura specializzata nella formazione agroalimentare, dotata di una dimensione tale da renderla competitiva, credibile negli interventi e capace di integrare la formazione con la divulgazione dei risultati della ricerca e della sperimentazione.

Secondo quanto rappresentato dall'Ente, la società è ritenuta necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, c. 1 del T.U.S.P., in quanto, ai

sensi dell'art. 13 del TUEL, spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, in particolare nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. L'attività svolta dalla società è considerata di supporto alle politiche territoriali e alla società CRPA S.c.p.A. Inoltre, viene specificato che la sede centrale di DINAMICA è a Bologna, con sette unità operative distribuite a livello provinciale, tra cui una a Reggio Emilia.

16.2 Ulteriori condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.
b) Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.

Il parametro risulta rispettato con un numero medio di quarantanove dipendenti e un Consiglio di amministrazione con tre componenti.

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

Non ricorre la fattispecie.

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

Il parametro risulta rispettato, il fatturato medio triennio è di 5.058.661,67 euro.

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

Non ricorre la fattispecie.

f) Necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Non ricorre la fattispecie.

g) Necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Non ricorre la fattispecie.

16.3 Sussistenza del controllo pubblico

L'Ente partecipa indirettamente tramite C.R.P.A. S.c.p.A., e la società risulta soggetta a controllo congiunto per effetto di patti parasociali.

16.4 Organo di amministrazione e compensi

La società ha nominato un Consiglio di amministrazione di tre membri con compensi complessivi pari a 29.722,00 euro, come si evince dal bilancio di esercizio 2023.

Si riscontra il mancato rispetto della previsione relativa alla corretta quantificazione del compenso, in quanto, il compenso percepito dall'organo amministrativo nel 2013, come risultante dal bilancio, risulta pari a pari a 20.965 euro

Dinamica s.c.a.r.l., in quanto controllata da una società soggetta a controllo pubblico, deve essere considerata a sua volta società a controllo pubblico e, come tale, destinataria di tutte le disposizioni del Testo Unico in materia.

Rinviando a quanto già espresso in materia di compensi degli organi amministrativi al punto 2.4., si sottolinea che la *ratio* sottesa alla disciplina in materia di remunerazione degli amministratori delle società partecipate è chiaramente riconducibile all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Tale finalità è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza che ha riconosciuto nel Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.) un corpus normativo espressivo dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, volto a garantire la sana gestione finanziaria degli enti pubblici. (Cfr. del. 15/2023 Sez. reg. contr. Emilia- Romagna)

16.5. C) Rapporti finanziari fra ente e società partecipata

- **Finanziamenti e altri trasferimenti**

Dal questionario sul rendiconto 2023 inviato a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005 (punto 3) non risultano operazioni di finanziamento a favore della società.

- **Trasferimenti a società in perdita art.14, c. 5 T.U.S.P.**

Dal questionario sul Rendiconto 2023 (punto 14) non risultano trasferimenti straordinari e/o aperture di credito e/o garanzie a favore di nessuna società partecipata che abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o che abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

- **Conciliazione dei rapporti creditor e debitori fra Ente e società partecipata (art.11, c. 6, lett. J, del D. Lgs. n. 118/2011)**

Il prospetto asseverato dall'Organo di revisione dell'Ente, allegato al Rendiconto 2023, evidenzia che non sussistono rapporti creditori/debitori in essere tra l'Ente e la società e viene specificato che l'Organo di revisione ha provveduto ad asseverare la situazione contabile inviata dalla società.

• **Accantonamenti per perdite ai sensi dell'art.21 T.U.S.P.**

Il Comune non ha iscritto accantonamenti per perdite: il bilancio della società al 31 dicembre 2023 fa registrare un utile di esercizio e non risultano iscritte perdite d'esercizio non ripianate.

17. All'esito dell'istruttoria svolta e delle valutazioni che precedono, che hanno consentito di ricostruire in modo compiuto il quadro normativo e fattuale di riferimento e di verificare la coerenza delle scelte operate dall'ente con i riferiti principi di legalità finanziaria, equilibrio di bilancio e sana gestione delle risorse pubbliche, il Collegio ritiene che risultino sufficientemente definiti i profili oggetto di esame e può quindi procedere, nel pieno esercizio della funzione di garanzia attribuitagli dall'ordinamento, all'assunzione delle conseguenti determinazioni di competenza, come enunciate di seguito nel dispositivo.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito della verifica del piano di Razionalizzazione periodica 2024 delle partecipazioni pubbliche detenute al 31 dicembre 2023, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 149 del 23 dicembre 2024, nonché della documentazione acquisita agli atti

accerta

le seguenti criticità afferenti alla *governance* delle partecipazioni societarie del Comune di Reggio Emilia:

- a. mancato rispetto della disciplina di cui all'art. 11, c. 7 del D. Lgs. n. 175/2016 in tema di limiti ai compensi dell'organo amministrativo nei sensi di cui in motivazione con riferimento alle seguenti società: STU Reggiane S.p.A. (punto 2.4), Agac Infrastrutture S.p.A. (punto 3.4), Aeroporto di Reggio Emilia S.p.A. (punto 6.2) Dinamica S.c.r.l. (punto 16.5).
- b. carenza di motivazione ai sensi del c. 3 dell'art. 11 del D. Lgs. n. 175/2016, nella scelta dell'organo collegiale, nei sensi di cui in motivazione, con riferimento

alle seguenti società: STU Reggiane S.p.A. (punto 2.4), Reggio Children S.r.l. (punto 5.5);

- c. violazione delle prescrizioni di cui al D.L. n. 293/1994, in relazione alla proroga dell'organo amministrativo della società Reggio Children S.r.l. (punto 5.5).

prende atto

- a. del mancato rispetto del parametro di cui all'art. 20, c. 2, lett. d (fatturato medio triennale inferiore a € 1.000.000) per le società: Campus Reggio S.r.l. (punto 1.2), STU Reggiane S.p.A. (punto 2.2), Aeroporto di Reggio Emilia S.p.A. (punto 6.2), Consorzio Antincendio Aeroporto di Reggio Emilia S.c.r.l. (punto 15.2);
- b. del mancato rispetto del parametro di cui all'art. 20, c. 2, lett. b (assenza di personale dipendente o numero di amministratori superiore ai dipendenti) per le seguenti società: STU Reggiane S.p.A. (punto 2.2), Agac Infrastrutture S.p.A. (punto 3.2), Piacenza Infrastrutture S.p.A. (punto 4.2), Consorzio Antincendio Aeroporto di Reggio Emilia S.c.r.l. (punto 15.2);

e peraltro della contestuale volontà, da parte dell'Ente, di conservare le partecipazioni anzidette (con la sola eccezione di Piacenza Infrastrutture S.p.A.).

La Sezione rinvia, per quanto concerne la società Lepida S.c.p.A, alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2024 (del. n. 77/2025/PARI) e nella del. n. 136/2024/VSGO avente ad oggetto l'esame della "Ricognizione periodica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art.20 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175) al 31 dicembre 2021 (Piano anno 2022) e al 31 dicembre 2022 (Piano anno 2023)" della Regione Emilia-Romagna.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Reggio Emilia ed al Presidente del Consiglio comunale affinché la stessa sia portata a conoscenza del Consiglio comunale.

Dispone, inoltre, che la presente deliberazione sia trasmessa, – mediante posta elettronica certificata - all'Organo di revisione dell'Ente.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli art. 2 e 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Dispone, altresì, che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo.

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

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 30 dicembre 2025

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)