



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

*riunito mediante collegamento da remoto

Adunanza del 16 aprile 2026

Comune di Bologna

Ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie (art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016) al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024

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. 134/2024/INPR del 12 dicembre 2024, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2025;

VISTA la propria del. n. 159/2025/INPR del 19 dicembre 2025, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2026;

RILEVATO che tra controlli da effettuare vi è quello relativo all'esame dei provvedimenti di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati 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 Bologna risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione ordinaria;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale n. 90 del 4 dicembre 2024 e relativo allegato, avente ad oggetto "Piano di razionalizzazione periodica 2024 e di ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di Bologna alla data del

31/12/2023 ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016", trasmessa dal Comune mediante applicativo Con.Te e acquisita agli atti con protocollo 0000239 del 17 gennaio 2025;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale n. 127 del 22 dicembre 2025 e relativo allegato, avente ad oggetto "Piano di razionalizzazione periodica 2025 e di ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di Bologna alla data del 31/12/2024 ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 175/2016", trasmessa dal Comune mediante applicativo Con.Te e acquisita agli atti con protocollo 0000170 del 14 gennaio 2026;

VISTA la nota istruttoria prot. SC_ER-0001185 del 12 marzo 2026;

VISTA la risposta del Comune di Bologna acquisita ai prot. SC_ER-0001218 del 18 marzo 2026 e SC_ER-0001315 del 24 marzo 2026;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore dott. Antonino Carlo

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 20, c. 1, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito anche T.U.S.P.) prevede che le Amministrazioni pubbliche, con apposito provvedimento, debbano effettuare, con cadenza annuale, un'analisi complessiva delle società delle quali detengono partecipazioni dirette o indirette, finalizzata, ove ricorrano i presupposti, all'adozione di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione".

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

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;

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

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

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

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

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società.

L'art. 4, nello specifico, nel fissare le condizioni per la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di società a partecipazione pubblica (diretta o indiretta) ha preliminarmente introdotto un vincolo di scopo pubblico: le pubbliche amministrazioni non possono partecipare in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, (c.1).

Il vincolo di attività (c. 2) impone la riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai commi 2 e 3 e successivi del medesimo art. 4.

L'operazione di revisione periodica, che, come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, costituisce il secondo momento del processo di razionalizzazione delle società delineato nel D. Lgs. n. 175/2016, implica anzitutto l'adozione di un provvedimento necessariamente motivato in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti delineati nel c. 2 della disposizione citata sopra.

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

Il provvedimento di analisi societaria che costituisce la prima fase necessaria della procedura e l'eventuale piano di riassetto corredato dalla relazione tecnica, devono essere trasmessi alla struttura del Ministero dell'economia e finanze incaricata del controllo e del monitoraggio sull'attuazione della disciplina e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

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

Il processo di ricognizione (ed eventuale riassetto/razionalizzazione), a partire dal 2018, è divenuto un adempimento a carattere periodico posto a carico dell'ente, presidiato da appositi meccanismi sanzionatori.

L'art. 20, c. 7, del più volte citato D. Lgs. n. 175/2016 stabilisce che "La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti".

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

In proposito, è il caso di ricordare che l'art. 147-*quater* del T.U.E.L. impone agli enti locali, secondo la propria autonomia organizzativa, l'adozione di un adeguato sistema di controlli sulle società partecipate non quotate.

2. Il Comune di Bologna ha trasmesso, in adempimento a quanto prescritto dell'art. 20, c. 1, del T.U.S.P.:

- la deliberazione n. 90 del 4 dicembre 2024 che approva il Piano di razionalizzazione periodica 2024 e di ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di Bologna alla data del 31/12/2023 e la relativa relazione tecnica di cui all'art. 20 del D.Lgs. 175/2016, allegati parti integranti al provvedimento, unitamente alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici a rilevanza economica, per quanto attiene al servizio affidato alla società *in house providing* Autostazione di Bologna S.r.l., la cui scheda è allegata al provvedimento, di cui costituisce appendice;
- la deliberazione n. 127 del 22 dicembre 2025 che approva il Piano di razionalizzazione periodica 2025 e di ricognizione delle partecipazioni detenute dal Comune di Bologna alla data del 31/12/2024 e la relativa relazione tecnica di cui all'art. 20 del D.Lgs. 175/2016, allegati parti integranti al provvedimento, unitamente alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici a rilevanza economica, per quanto attiene al servizio affidato alla società *in house providing* Autostazione di Bologna S.r.l., la cui scheda è allegata al provvedimento, di cui costituisce appendice.

Giova puntualizzare che le verifiche istruttorie sui provvedimenti di cui sopra non sono state estese all'esame dei rapporti finanziari fra Comune e società in quanto oggetto di analisi nell'ambito controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dell'art. 1, c. 166, L. n. 266/2005.

3. Le suddette delibere risultano adottate previa acquisizione del parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica espresso dalla Capo Dipartimento Segreteria Generale, Partecipate, Appalti e Quartieri (ai sensi dell'art. 49, c. 1 del D. Lgs. n. 267/2000) e del parere favorevole dei revisori dei conti (ai sensi dell'art. 239 del D. Lgs. n. 267/2000). Nei provvedimenti viene dato atto che non è stato richiesto il parere del Responsabile dei servizi finanziari in ordine alla regolarità contabile in quanto la deliberazione non

comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Nei prospetti seguenti sono elencate le partecipazioni societarie del Comune di Bologna integrate con le informazioni circa l'esito della ricognizione approvata con le citate deliberazioni consiliari.

Comune di Bologna - dati al 31 dicembre 2024						
Società partecipate direttamente						
Descrizione	Codice fiscale	% Quota di partecipazione	Tipo controllo dichiarato dal Comune	Società in house	Società quotata	Esito della rilevazione
AFM - S.P.A.	01809291204	15,86	nessuno	NO	NO	mantenimento
BOLOGNA SERVIZI CIMITERIALI S.R.L.	03079781203	51,00	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	NO	NO	mantenimento
CENTRO AGRO-ALIMENTARE DI BOLOGNA S.P.A.	02538910379	80,04	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	NO	NO	mantenimento
AUTOSTAZIONE DI BOLOGNA S.R.L.	00313590374	66,89	controllo congiunto	SI	NO	mantenimento
FINANZIARIA BOLOGNA METROPOLITANA S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	00387110372	32,83	controllo congiunto	NO	NO	proseguimento o della procedura di liquidazione
LEPIDA S.C.P.A.	02770891204	0,00	controllo congiunto	SI	NO	mantenimento
SRM - SOCIETA' RETI E MOBILITA' S.R.L.	02379841204	61,63	controllo congiunto	SI	NO	mantenimento
FIERE INTERNAZIONALI DI BOLOGNA S.P.A. - BOLOGNAFIERE	00312600372	22,99	nessuno	NO	SI	mantenimento
AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA S.P.A.	03145140376	3,88	nessuno	NO	SI	mantenimento
TPER S.P.A.	03182161202	30,11	nessuno	NO	SI	mantenimento
HERA S.P.A.	04245520376	8,40	nessuno	NO	SI	mantenimento
ATC S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	00610880379	59,65	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	NO	NO	proseguimento o della procedura di liquidazione
INTERPORTO BOLOGNA S.P.A.	00372790378	35,10	nessuno	NO	NO	mantenimento con interventi

Fonte: D.C.C. n. 90/2024; n. 127/2025

Comune di Bologna - dati al 31 dicembre 2024						
Partecipazioni indirette (di primo livello) tramite Bologna servizi cimiteriali S.r.l.						
Partecipata	Codice fiscale	Quota partecipazione società tramite (%)	Quota partecipazione del Comune (%)	Tipo controllo (dichiarato dal Comune)	Società in house	Esito della rilevazione
BOLOGNA SERVIZI FUNERARI S.R.L.	02607931207	100,00	51	controllo solitario - maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria	NO	mantenimento
Partecipazioni indirette (di primo livello) tramite Fondazione Cineteca di Bologna						
L'IMMAGINE RITROVATA S.R.L.	04117290371	100	80	controllo solitario - influenza dominante	NO	mantenimento con interventi di razionalizzazione dei costi
MODERNISSIMO S.R.L.	03504311204	83,65	66,92	controllo solitario - influenza dominante	NO	mantenimento
Partecipazioni indirette (di secondo livello) tramite L'Immagine ritrovata S.r.l.						
L'IMAGE RETROUVEE SAS	FR51818953747000	100	80	Nessuno	NO	mantenimento
L'IMMAGINE RITROVATA ASIA LTD	000000000000EEEE	100	80	Nessuno	NO	dismissione (la procedura si è conclusa il 30 aprile 2025)

Fonte: D.C.C. n. 90/2024; n. 127/2025

Non hanno formato oggetto dei provvedimenti in esame le partecipazioni detenute dal Comune di Bologna in organismi aventi forma giuridica diversa dalle società (fondazioni associazioni, enti e organismi strumentali ecc.) rappresentati nel seguente prospetto. Al riguardo si rinvia alle osservazioni espresse al successivo paragrafo 6.

Altri organismi partecipati - dati al 31 dicembre 2024	
Denominazione	Codice fiscale
Enti di diritto privato controllati*	
FONDAZIONE CINETECA DI BOLOGNA	03170451201
FONDAZIONE PIETRO GIACOMO RUSCONI, VILLA GHIGI, PER L'INNOVAZIONE URBANA	01057150375
FONDAZIONE TEATRO COMUNALE DI BOLOGNA	00308870377
FONDAZIONE BOLOGNA WELCOME	04159281205
Enti di diritto privato partecipati	
FONDAZIONE ALDINI VALERIANI	92050070371
FONDAZIONE EMILIA-ROMAGNA TEATRO	01989060361
FONDAZIONE MUSEO EBRAICO	02027441209
FONDAZIONE MUSEO PER LA MEMORIA DI USTICA	
Enti pubblici vigilati	
AZIENDA CASA EMILIA-ROMAGNA DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA	00322270372
ASP CITTA' DI BOLOGNA	03337111201

*In data 12 febbraio 2025 Comune di Bologna, Città Meropolitana di Bologna e Asp Città di Bologna hanno costituito la Fondazione abitare Bologna.

4. Dall'esame dei bilanci relativi agli anni dal 2019 al 2024 risultano, con riferimento alle società partecipate dal Comune, i seguenti risultati di esercizio.

Risultati di esercizio 2019-2024						
valori in euro						
Partecipata	2019	2020	2021	2022	2023	2024
AFM - S.P.A. ⁽¹⁾	1.907.877	3.453.249	4.169.969	4.326.657	3.890.692	5.381.816
BOLOGNA SERVIZI CIMITERIALI S.R.L.	2.034.295	2.602.589	2.394.324	2.715.128	1.404.398	1.409.574
CENTRO AGRO-ALIMENTARE DI BOLOGNA S.P.A.	581.068	-21.425.955	242.837	268.499	311.159	325.572
AUTOSTAZIONE DI BOLOGNA S.R.L.	51.392	-137.757	2.715	122.860	364.678	433.808
FINANZIARIA BOLOGNA METROPOLITANA S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	-180.559	-905.056	6.747	351.989	-309.140	-186.155
LEPIDA S.C.P.A.	88.539	61.229	536.895	283.704	226.156	129.816
SRM - SOCIETA' RETI E MOBILITA' S.R.L.	20.192	30.610	136.636	217.960	1.599.590	415.576
FIERE INTERNAZIONALI DI BOLOGNA S.P.A. - BOLOGNAFIERE ⁽²⁾	6.662.207	-32.362.092	-9.137.708	-13.995.460	2.122.916	4.655.048
AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA S.P.A. ⁽²⁾	20.067.779	-13.963.341	-7.542.354	29.443.458	15.893.348	22.693.746
TPER S.P.A.	5.213.314	3.180.942	5.119.009	1.686.971	3.294.825	9.744.648
HERA S.P.A.	166.311.616	217.017.464	223.760.996	270.976.395	244.842.671	267.255.470
ATC S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	-34.138	1.212	19.552	-22.790	13.405	47.717
INTERPORTO BOLOGNA S.P.A.	-1.348.770	-29.261	42.318	-2.793.570	-2.284.159	-1.668.802
BOLOGNA SERVIZI FUNERARI S.R.L.	519.297	596.486	307.255	358.197	255.611	306.167
L'IMMAGINE RITROVATA S.R.L.	149.050	-67.722	54.632	-289.490	-690.255	24.532
MODERNISSIMO S.R.L.	-3.933	29.742	127.530	62.763	62.763	33.774
L'IMAGE RETROUVEE SAS	95.694	-158.743	133.389	171.678	41.207	31.965
L'IMMAGINE RITROVATA ASIA LTD	5.712	-35.245	-94.351	-59.950	36.871	6.809

(1) L'esercizio sociale si chiude al 31 marzo fino all'esercizio 2023 che invece si è chiuso al 31 gennaio 2024.

(2) Dati da bilancio separato

PROFILI GENERALI

5 Definizione di società a controllo pubblico

Il Collegio, in premessa ed al fine di tracciare le linee ermeneutiche sulle quali è edificata la presente decisione, intende nuovamente soffermarsi sul concetto di "controllo pubblico" che, anche di recente, è stato oggetto di specifici interventi da parte della giurisprudenza contabile ed amministrativa.

Per il suo rilievo sistematico e di portata generale, il (rinnovato) punto di partenza non può che essere la deliberazione n. 163/2025/PAR di questa Sezione regionale di controllo.

Con la pronuncia in questione, il Collegio ha operato una compiuta ricostruzione assiologicamente conforme ai valori di fondo cui si ispira la disciplina del Testo unico delle società a partecipazione pubblica (cfr. art. 1, c. 2. D. Lgs. n. 175/2016) confermando che il cardine su cui si fonda la giurisprudenza di questa Sezione - con riferimento alle società partecipate maggioritariamente da enti pubblici - è dato dalla definizione del controllo pubblico aderente "*...alla tesi "sostanzialistica" che considera la Pubblica Amministrazione come un soggetto unitario dalla cui partecipazione maggioritaria si ritiene soddisfatto l'art. 2359 n. 1 c.c. che pone una presunzione*

semplice di controllo pubblico." (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia – Romagna, del. n. 163/2025/PAR).

Il Collegio continua, quindi, a conformarsi alla 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)."*

Rinviando per un maggior dettaglio argomentativo al contenuto della decisione sopra richiamata, il Collegio ritiene opportuno condividere anche in questa sede alcuni passaggi salienti della suddetta decisione laddove si sofferma sull'interesse pubblico *che "...da un lato, funge da parametro di legittimità dell'agere amministrativo e, dall'altro, dà giustificazione all'intera operazione integrando, quale parametro di validità del negozio, la causa del contratto di società (nell'ipotesi di costituzione di società) o di acquisizione di quota sociale rendendola così lecita.*

Quindi a fronte del vincolo teleologico di cui sopra, 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.

Alla suddetta preclusione, proprio perché scaturisce dal vincolo teleologico rappresentato dall'interesse pubblico concretamente perseguito, sono assoggettate le pubbliche amministrazioni in quanto jus receptum ancor prima di esser novato in una fonte primaria dall'art. 4 del TUSP. Ration per cui tale vincolo risulta immanente per tutte le società pubbliche ivi comprese quelle cui il TUSP non è direttamente applicabile come nelle ipotesi di esclusione previste dagli artt. 1, c. 5, e 26, c. 4, 5 e 5-bis, del TUSP.

Tant'è che la violazione di detta preclusione, da parte di un'amministrazione pubblica, rileva (così come rilevava in epoca antecedente al TUSP) sull'attività amministrativa

rendendola illegittima e sugli atti negoziali a quest'ultima conseguenti rendendoli invalidi".

In questa prospettiva sia nell'ipotesi di società partecipata in maniera maggioritaria o addirittura totalitaria, il c.d. controllo di diritto di cui al punto 1) dell'art. 2359 c.c. pone una presunzione di controllo pubblico a favore della compagine maggioritaria pubblica. Tale presunzione, operando un'inversione dell'onere della prova, può esser superata, dalla compagine minoritaria, fornendo prova contraria corroborata da una puntuale motivazione volta alla verifica della non elusione del divieto di cui all'art. 4, c. 1, del TUSP attese le ristrette ipotesi eccezionali di deroga normativamente previste e non suscettibili di estensione analogica. In tali casi eccezionali, ossia di controllo attribuito alla compagine privata minoritaria, la motivazione in questione dovrà dar conto della compatibilità di tale assetto di *governance* con il perseguimento in concreto dell'interesse pubblico istituzionale attribuito al socio pubblico e che ne giustifica, in punto di legittimità, la partecipazione al capitale di rischio.

Detta presunzione opera anche nel caso di compagine maggioritaria pubblica frazionata, ossia quando la maggioranza del capitale sociale è ripartita tra più amministrazioni pubbliche ritenendole accomunate come un unico centro d'interessi operanti, quindi, unitariamente come "Pubblica amministrazione" (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 3880/2023 e sent. n. 5289/2025).

Ai fini di una nozione di "controllo pubblico" congiunto è irrilevante l'assenza di patti parasociali o di vincoli statutari.

Tra l'altro, sulla base di un criterio ermeneutico di tipo letterale, l'art. 2359 c.c. fa riferimento ai patti parasociali o a vincoli statutari solo ai fini dell'ipotesi di cd. controllo negoziale senza porre, al riguardo, alcuna condizione aggiuntiva alla diversa ipotesi di cd. controllo di diritto che si ritiene unicamente soddisfatta con la detenzione della "maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria". Dal punto di vista logico-sistematico, diversamente opinando, infatti, dovremmo concludere che nell'ipotesi di società interamente partecipata da soci pubblici, c.d. società *in house*, in assenza di patti parasociali o di vincoli statutari, tale società non sarebbe a controllo pubblico (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 5289/2025).

Né a diverse conclusioni può giungersi dalla lettura della giurisprudenza amministrativa che, tornando sul tema del controllo pubblico, ha ulteriormente rimarcato che *"...che se la concentrazione è elemento imprescindibile per affermare il carattere congiunto del controllo, la stessa non si esprime solo attraverso un patto parasociale espresso, ben essendo possibili – proprio in ragione di una verifica sostanziale – forme tacite o ottenute mediante comportamenti concludenti.*

La possibilità che il controllo congiunto sia espresso anche da comportamenti concludenti o patti taciti impone di ricorrere non solo alle prove dirette ma anche alle prove indirette e, in particolare ad indizi che – se gravi, precisi e concordanti – consentono di ritenere provata tale concertazione ...” (Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 436 del 2026).

La posizione del Giudice d’appello della Giustizia amministrativa è perfettamente sovrapponibile alla decisione di primo grado che sul punto controverso aveva avuto modo di affermare 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)”. (TAR Lazio, sent. n. 6983/2024).*

Non sfugge al Collegio un passaggio nel contesto argomentativo della sentenza del Consiglio di Stato dove si afferma come non sia indispensabile ricorrere alla presunzione di controllo derivante dalla partecipazione maggioritaria (v. anche Corte conti, SS. RR. 22 maggio 2019 n. 16; in un senso sostanzialmente conforme, Corte conti, SS. RR. n. 20/2025) in quanto la possibilità di accertare il controllo congiunto si può fondare sul ricorso non solo a prove dirette ma anche a prove indirette basate su indizi gravi, precisi e concordanti (Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 436/2026).

Una lettura di questo passaggio potrebbe far intendere che, ai fini dell’accertamento del controllo pubblico, sia sempre e comunque necessario, pur a fronte della presenza societaria maggioritaria della Parte pubblica, che il concerto “pubblicistico” debba essere provato unicamente da comportamenti concludenti.

Dal punto di vista del diritto delle gestioni pubbliche tale lettura non regge ad un inquadramento coerente con lo sfondo valoriale su cui si innesta l’impianto del Testo unico delle società a partecipazione pubblica.

Va intanto rilevato che le prospettive decisionali della Magistratura contabile che svolge funzioni di controllo e del Giudice “del caso concreto” (contabile o amministrativo o, nei casi previsti, secondo le regole di riparto della giurisdizione, ordinario) sono diverse essendo diversi gli obiettivi di tutela (immediata) normativamente definiti: da un lato la

salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente socio da raggiungere secondo i fondamentali parametri del buon andamento legati al soddisfacimento degli interessi generali della comunità amministrata; dall'altro la (presunta) lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo per la quale il soggetto interessato propone una puntuale domanda di giustizia.

In tal senso, le espressioni che il Consiglio di Stato nella pronuncia del 2026 riserva per la soluzione del caso concreto non possono lasciare spazi a dubbi interpretativi.

Si afferma, infatti, come non sia necessario ricorrere alla presunzione di controllo derivante dalla mera partecipazione maggioritaria dei soci pubblici essendo, nel caso specifico, sufficiente la prova indiretta del comportamento comune del gruppo (pubblico) costantemente reiterato nel tempo, indice di un'intesa tacita e duratura.

Per evidenti ragioni, l'accertamento istruttorio delle intese deliberative raggiunte in via di fatto sulle scelte strategiche e finanziarie mal si presta ad essere verificato con puntualità e speditezza nel contesto delle funzioni di controllo ma non è definitivamente precluso, appunto, dalla natura *iuris tantum* della presunzione di controllo basata dalla compresenza maggioritaria della Parte pubblica nel capitale sociale.

Anche in questo senso, la capacità di incidere sulla sfera giuridica dell'ente giustifica l'ammissibilità dell'impugnazione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione (art 11 c. 6, c.g.c.), ogniqualvolta l'Amministrazione o la stessa società partecipata abbiano un interesse concreto ed attuale (cfr. art. 100 c.p.c.) ad avversare la decisione della Sezione regionale di controllo (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia – Romagna, del. n. 175 del 2025).

L'altro versante sul quale il Collegio intende soffermarsi è quello della "contaminazione pubblicistica" del modello societario che trova sintesi nell'oggetto sociale del contratto di società dove si realizza l'effettiva relazione tra l'interesse (privatistico) al lucro e l'interesse pubblico generale (declinato nel vincolo di scopo e di attività) e che legittima la partecipazione pubblica nella società "commerciale".

Il Collegio rammenta che, vista dall'angolatura dell'ente pubblico, la partecipazione è ammissibile solamente se strettamente necessaria perché strumentale all'amministrazione stessa o perché proiettata al soddisfacimento di un interesse della propria comunità (cfr. art. 4 D. Lgs. n. 175 del 2016).

Il perimetro della partecipazione pubblica è tracciato, quindi, attraverso l'individuazione del fine tipico dell'Amministrazione, fine che si ricollega, fondamentalmente, alla produzione di un servizio di interesse economico generale ovvero per all'esercizio di una attività che fornisce un'utilità espressiva, comunque, di un interesse generale che giustifica la partecipazione al capitale della società.

Il fine pubblico è un elemento strutturale dell'oggetto sociale: è l'interesse pubblico (declinato in forme, intensità e contenuti diversi) trasfuso nel contratto di società.

Detto in altri termini l'Amministrazione entra nella compagine sociale per curare l'interesse pubblico sia pur attraverso schemi gestionali tipicamente di diritto societario. L'utilizzo dello strumento societario, però, non può essere così pervasivo fino a punto da cambiare i "connotati" strutturali dell'interesse pubblico perseguito.

Una cosa è l'interesse che l'ente deve istituzionalmente realizzare; un'altra cosa è lo strumento gestionale attraverso il quale tale interesse viene perseguito.

Detto diversamente, la relazione tra interesse e strumento non va rovesciata a favore del secondo e a discapito del primo, ritenendo cioè prevalente un'interpretazione che favorisca una lettura formalistica della realtà che sacrifichi sull'altare della neutralità delle forme giuridiche la funzione di cura dell'interesse pubblico intestato all'ente.

E, tuttavia, se si dovesse necessariamente parlare di interesse prevalente, ebbene questo (per le motivazioni ampiamente sopra espresse) nelle società a partecipazione pubblica non può non individuarsi se non nell'interesse pubblico che di per sé legittima, come più volte sostenuto, la partecipazione societaria dell'ente.

Posta la questione in questi termini, in disparte il tema delle possibili graduazioni dell'intervento pubblico nel capitale sociale (partecipazione minoritaria, maggioritaria di controllo o meno, del modello *in house*), il problema nella società partecipata maggioritariamente dai soggetti pubblici (nella logica della Pubblica amministrazione come soggetto unitario) è l'individuazione di legittime modalità di eterodirezione.

L'eterodirezione deve essere compatibile sia con le situazioni giuridiche soggettive di tutti i soggetti coinvolti nelle dinamiche societarie (gestionali ed operative), sia con il controllo che la (singola) amministrazione pubblica socia di maggioranza ovvero, nel caso di partecipazione pubblica frazionata, la "Pubblica amministrazione" declinata da più amministrazioni pubbliche che congiuntamente configurino una unità, deve svolgere nel contesto delle proprie finalità istituzionali.

Il Collegio rammenta la differenza tra controllo societario ed eterodirezione così come descritto nel diritto societario e il differente piano su cui tali istituti operano dal punto di vista strettamente civilistico, vale a dire come nozione di governo societario da un lato e rimedio finalistico dall'altro.

Il punto è un altro e, ancora una volta, va letto in connessione all'interesse pubblico che l'amministrazione deve istituzionalmente perseguire.

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici, anche in senso maggioritario) 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 da imporre una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome e confliggenti unità la cui cura, di conseguenza, determini una alterità di azione tra i diversi enti pubblici partecipanti alla società pubblica.

Ne discende la doverosità di individuare meccanismi di coordinamento (regolamentari, statutari, parasociali) volti a verificare che l'interesse pubblico (ancorché ripartito tra più soggetti pubblici) sia concretamente ed efficacemente perseguito. E in tal senso un'eventuale inerzia dei soci pubblici non potrà certo far venire meno il requisito del "controllo pubblico" in capo a una società in cui le pubbliche amministrazioni detengano la maggioranza (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, del. n. 128 del 2021).

È l'interesse pubblico (non già lo strumento societario) che rappresenta il collante funzionale tra impresa pubblica e amministrazione e che, allo stesso tempo, funge da parametro (in termini di effettivo soddisfacimento delle istanze dei cittadini) attraverso il quale misurare tentativi di elusione dei vincoli pubblicistici tramite gli strumenti societari.

Ovviamente, come accennato, la partecipazione congiunta di più amministrazioni al consesso societario non significa *tout court* controllo pubblico.

È immaginabile che, in alcuni casi e per diverse ragioni, l'interesse pubblico sia "distribuito" tra le amministrazioni in modo tale che non sia riconducibile ad unità e che richieda quindi modalità differenti per il suo raggiungimento.

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.), anche in questo caso, ragioni di trasparenza, radicate nel principio di buon andamento (art. 97 Cost.), impongono di ricorrere ad una espressa formalizzazione (per esempio, mediante un patto parasociale) che, da un lato, renda palese che, nel caso di specie, la Pubblica amministrazione non può essere ricondotta all'unità per le motivazioni sopra espresse (sostanzialmente perché non può materialmente agire come soggetto unitario) e che, quindi, non sia possibile che ricorra la fattispecie di cui all'art. 2359 c.c., e, dall'altro, stabilisca dei metodi di composizione degli interessi delle comunità di cui i soggetti pubblici, soci, sono esponenziali (cfr. Corte conti, Sez. contr. Emilia – Romagna, del. nn. 78 e 79 del 2025).

È in questa ottica che la Sezione introduce e sviluppa "*...la nozione di controllo pubblico sostanziale fondato sulle norme di diritto comune applicate ad un soggetto pubblico (v. capitolo 2) e, quindi, a prescindere dalle disposizioni del TUSP, ... (rammentando al riguardo) ...l'orientamento della Sezione delle Autonomie che ha affermato i seguenti principi:*

la ratio legis dell'inapplicabilità del TUSP alle società quotate "comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di razionalizzazione contemplato dall'art.

20 del Tusp, come questa Sezione ha avuto modo di sottolineare ripetutamente nei precedenti referti, e siano soggetti in generale (anche) ai controlli della Corte dei conti” (Sez. Autonomie del. n. 10/2024/FRG);

il controllo da parte del mercato di una società quotata “non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell’ente medesimo; pertanto, le società quotate sono comunque oggetto di ricognizione. L’appartenenza di una società al genus delle “quotate” non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse” (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 15/2021/FRG).” (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia – Romagna, del. n. 163/2025/PAR).

Per completezza di esposizione, va detto che, considerato l’ambito temporale della presente decisione, non si possono tecnicamente rilevare le innovazioni normative introdotte successivamente a tale data; tuttavia, non può non accennarsi al fatto che il futuro perimetro dell’art. 20 andrà ridefinito per tener conto delle novità apportate dalla L. 30 dicembre 2025, n. 199 che, attraverso l’art. 1, c. 967, ha introdotto il c. 9 bis all’art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Va comunque rammentato che l’orientamento coerente con il “controllo pubblico sostanziale” trova conforto anche nel recente D. Lgs. n. 201 del 2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e nelle molteplici relazioni che vengono intessute tra ente pubblico (locale) e “società pubblica” nella prospettiva - appunto - del doveroso controllo che appartiene istituzionalmente al soggetto pubblico nella sua funzione di interprete (e attuatore) dei bisogni della collettività territoriale (cfr. artt. 6, 24, 25 e, soprattutto, art. 28 del D. Lgs. n. 201/2022).

Il complesso di tali disposizioni, quindi, non può non essere letto se non come espressione di “prerogative doverose” di controllo dell’ente pubblico sulla società partecipata che eroga il servizio di interesse generale.

In tale senso, gli obblighi informativi che il Legislatore ha posto in capo al gestore del servizio pubblico vanno proprio nella direzione di consentire al socio pubblico di conoscere ed intervenire qualora lo si reputi essenziale per assicurare le garanzie di piena ed effettiva fruibilità del servizio al cittadino destinatario dell’erogazione dell’utilità.

Le considerazioni svolte consentono al Collegio, per una maggiore chiarezza concettuale, di concludere soffermandosi sul concetto di “controllo pubblico sostanziale”, concetto evocato nella più volte citata delibera della Sezione n. 163/2025/PAR.

A tal fine, va sgombrato il campo da possibili equivoci.

La società partecipata da enti pubblici in misura maggioritaria deve operare secondo criteri di autonomia negoziale e, di conseguenza, la Pubblica amministrazione non può

mai indirizzare o governare la società imponendo prescrizioni antieconomiche o diametralmente contrastanti con l'interesse alla stessa vitalità sociale (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, del. n. 78 e n. 79 del 2025 laddove si fa un cenno all'eventualità della presenza di interessi disfunzionali; Cass., Sez. V, sent. n. 9199 del 2023).

Ma, tenuto conto dell'interesse pubblico sotteso alla partecipazione, non v'è dubbio che il "gruppo" degli enti pubblici possa (e debba in presenza di circostanze specifiche) influire sul funzionamento della società, mediante strumenti di diritto societario.

Detto diversamente, nelle società a plurima e maggioritaria partecipazione pubblica potrebbe registrarsi in base alle situazioni concrete, nel quadro del perseguimento delle medesime finalità di cura dell'interesse pubblico, una delle ipotesi di convergenza tra eterodirezione e controllo societario congiunto, convergenza che si realizza nel momento in cui le principali decisioni societarie risultano approvate all'unanimità, indice di una intesa tacita e duratura dei componenti del gruppo pubblico.

È alla luce di queste coordinate interpretative che può procedersi ora all'esame delle singole partecipazioni societarie.

6 Perimetro oggettivo della razionalizzazione periodica

Come esplicitato nei piani in esame il Comune ha circoscritto il perimetro della razionalizzazione periodica alle partecipazioni societarie dirette e indirette escludendo pertanto Fondazioni o enti di altro tipo.

Al riguardo la Sezione rappresenta che, secondo la giurisprudenza della Sezione delle Autonomie di questa Corte (cfr. del. n. 10/2024/FRG), "nel novero della verifica vengono considerati tutti gli organismi partecipati monitorati dalla Corte dei conti, i quali compongono il gruppo "amministrazione pubblica territoriale". In tale ambito rientrano società di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, nonché le aziende speciali, a cui si applicano alcune disposizioni in materia di società pubbliche (art. 1, co. 550 e ss., L. n. 147/2013), e le istituzioni disciplinate dall'art. 114, D.Lgs. n. 267/2000, aventi natura, rispettivamente, di ente pubblico economico e di organismo strumentale dell'ente locale; vi rientrano pure i consorzi, disciplinati dall'art. 31, D.Lgs. n. 267/2000, quali forme associative degli enti locali e sono assimilati alle pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 1, lett. a) T.U.S.P.).

6.1 Perimetro oggettivo: le partecipazioni indirette

Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. g) T.U.S.P. si definisce indiretta la partecipazione in una società detenuta da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione. Ne deriva che

l'individuazione delle partecipazioni qualificabili, ai sensi della predetta disciplina, come indirette, comporta la verifica circa la sussistenza di una situazione di controllo pubblico dell'Amministrazione sulla società/organismo tramite e l'individuazione degli "altri organismi", per i casi in cui la società tramite abbia una forma giuridica diversa da quella societaria.

A questo si aggiunge la specifica deroga in tema di società quotate di cui all'art.1, c. 5 T.U.S.P.: "le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate" che escludono le indirette quando la società tramite rientra nella definizione di società quotata di cui all'art.2, c.1, lett.p.

6.1.1 Il controllo su organismi non societari

In merito agli organismi non societari, il Comune qualifica come "enti di diritto privato controllati" quattro fondazioni: Fondazione Teatro comunale di Bologna, Fondazione Rusconi Villa Ghigi, per l'Innovazione urbana, Fondazione Bologna Welcome e Fondazione Cineteca di Bologna. Secondo la rappresentazione fornita, solo quest'ultima - controllata dal Comune di Bologna con una quota dell'80% a seguito dell'ingresso, dal 1° gennaio 2024, della Regione Emilia-Romagna quale fondatore successivo - risulta titolare di partecipazioni societarie.

6.1.2 Le partecipazioni indirette del Comune di Bologna

Nel Piano in esame il Comune esclude esplicitamente dalla razionalizzazione periodica in quanto non costituiscono "partecipazioni indirette" per il Comune ai sensi dell'art.2 T.U.S.P. le partecipate detenute tramite le quattro società partecipate quotate:

- Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.A. (società quotata sul Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana S.p.a.);
- HERA S.p.A. (società quotata sul Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana S.p.a.);
- Tper S.p.A.;
- Bolognafiere S.p.A. (società quotata sul mercato regolamentato denominato Euronext Growth Milan – Segmento Professionale - "EGM-Pro").

Secondo la prospettazione dell'Ente non costituirebbero partecipazioni indirette per il Comune neppure le partecipazioni detenute tramite Interporto S.p.A., qualificata come una mera partecipata non di controllo e pertanto non oggetto da analisi nei piani di razionalizzazione.

Al riguardo si rinvia allo specifico capitolo dedicato alla Società.

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

Il Comune di Bologna, da tempo, ha optato per concentrare nel Documento unico di programmazione (DUP) alcune attività relativa alle società partecipate; in particolare, riferisce l'Ente, "l'Amministrazione formula nel DUP obiettivi gestionali per le proprie società, da esse recepite con propri provvedimenti, periodicamente rendicontate nell'ambito dei controlli interni svolti dal Comune di Bologna ai sensi dell'art. 147 quater TUEL, nei quali sono coinvolti, in relazione alle società partecipate, tutti i settori cui afferiscono le attività da esse svolte". Prosegue l'Ente evidenziando che "al fine di garantire economia di atti amministrativi e uniformità di programmazione, si è ritenuto opportuno esprimere anche gli indirizzi sul complesso delle spese di funzionamento delle società a controllo pubblico ex art. 19, comma 5 del D.Lgs. 175/2016 (TUSP) nell'ambito del Documento Unico di Programmazione, quale luogo appunto deputato all'assegnazione degli obiettivi annuali e pluriennali delle società partecipate e a controllo pubblico".

Nel documento viene evidenziato altresì che le società destinatarie degli obiettivi sono tenute a recepirli, con atti interni, "affinché divengano oggetto di programmazione aziendale e di pubblicazione secondo quanto stabilito dalle regole sulla trasparenza" (ai sensi dell'art. 19, c. 7 T.U.S.P. Al fine di valutare l'effettivo recepimento degli obiettivi assegnati, alle società viene richiesto di indicare le azioni compiute in ragione del contenimento delle spese di funzionamento nella relazione sul governo societario predisposta ai sensi dell'art.6, c.2 e 4 T.U.S.P.

Nel DUP 2024-2026 il Comune segnala che l'Amministrazione "ritiene di tornare alla definizione di obiettivi di contenimento sul complesso delle voci afferenti alla definizione di spese di funzionamento, prendendo a riferimento una media di tre esercizi (2019-2021-2022) ed escludendo l'esercizio 2020, in quanto particolarmente segnato dalla crisi pandemica. È ovviamente fatta salva la possibilità, nel caso di potenziamento e/o ampliamento dell'attività, di superare il predetto limite, purché non risulti aumentata l'incidenza percentuale del complesso delle spese di funzionamento sul valore della produzione risultanti dalla media degli esercizi 2019-2021-2022".

L'Ente individua quali Società a controllo pubblico e pertanto soggette alla disciplina di cui all'art. 19: Autostazione di Bologna S.r.l., Bologna servizi cimiteriali S.r.l., Centro agro-alimentare di Bologna S.p.A., Società reti e mobilità S.r.l., Lepida S.c.p.a.

Evidenzia inoltre che in considerazione delle osservazioni espresse dalla scrivente Sezione con deliberazione n.38/2021/VSGO ha disposto "di individuare indirizzi circa il contenimento delle spese di funzionamento, tenuto conto della natura prevalentemente commerciale dell'attività svolta, anche per le società" Bologna servizi funerari S.r.l. e L'Immagine ritrovata S.r.l. mentre, per quanto riguarda la società Modernissimo S.r.l. di cui Fondazione Cineteca di Bologna detiene una quota pari all'83,45%, in ragione del recente avvio dell'attività (1° gennaio 2020) gli obiettivi sulle spese di funzionamento sono stati definiti a partire dal DUP 2025-2027 "non essendo disponibile uno storico di bilanci che possano fungere da parametro per l'attività futura". Non viene fatta menzione delle due partecipate estere detenute tramite L'Immagine ritrovata S.r.l. Sono escluse la società ATC S.r.l. e Finanziaria Bologna metropolitana S.p.A. in ragione della procedura liquidatoria in corso.

Nell'ambito degli indirizzi comuni a tutte le Società, il Comune richiama la disciplina di cui all'art.11, c. 6 e 7 T.U.S.P. in tema di compensi degli organi amministrativi delle controllate pubbliche riafferma il limite massimo annuo onnicomprensivo di 240.000 euro (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario) tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche Amministrazioni o da altre società a controllo pubblico.

L'Ente evidenzia che fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui al c.6 dell'art.11 citato, volto a disciplinare i limiti ai compensi degli organi sociali, vigono le disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012, secondo le quali il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società controllate, "ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

8 Costi di funzionamento

In tema di costi di funzionamento, la Sezione rammenta che la disciplina di cui all'art. 20 del T.U.S.P. richiede alle amministrazioni di effettuare " . . . annualmente, con proprio provvedimento, 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" e che i piani di razionalizzazione devono essere "corredati di un'apposita relazione tecnica", al fine di permettere la ricostruzione dell'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione, in relazione alle determinazioni adottate in tale occasione e delle valutazioni economiche poste alla base delle conclusioni formalizzate nel prospetto finale del piano. Ora è evidente che la motivata indicazione circa la non ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 20, c. 2, lett. f) del T.U.S.P. (necessità di

contenimento dei costi di funzionamento) richieda una preventiva analisi svolta dall'Ente a supporto delle proprie conclusioni.

Al riguardo, la Sezione rammenta che un'analisi dettagliata, suffragata da dati contabili, dei costi di funzionamento, indispensabile per pianificare all'occorrenza un obiettivo di riduzione dei costi e per un costante monitoraggio, deve costituire una premessa necessaria e fondamentale per addivenire alla conclusione del mancato riscontro dell'indicatore di cui all'art. 20, c. 2 lett. f) del T.U.S.P. (cfr. Sez. controllo Basilicata del. n. 131/2021/VSGO).

Nei piani in esame il Comune riferisce che "le innovazioni intervenute nell'ordinamento generale, in particolare in relazione all'obbligo normativo di redigere piani di razionalizzazione delle società partecipate da Pubbliche Amministrazioni, ha stimolato il Comune di Bologna ad incrementare il monitoraggio sul contenimento dei costi sostenuti dalle società da esso partecipate, assumendo decisioni strutturali in grado di fornire specifici obiettivi di funzionamento. Ciò anche in combinazione agli strumenti di programmazione degli obiettivi approntati per la verifica dell'andamento economico delle gestioni societarie e della qualità dei servizi da esse resi. L'obiettivo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie si inserisce nel più ampio orientamento al contenimento dei costi delle gestioni esternalizzate dei servizi, che incidono in via mediata sull'azione amministrativa e sulla finanza pubblica. Per il Comune di Bologna l'utilizzo dello strumento societario ha sempre inteso valorizzare in maniera caratteristica gli elementi di crescita di servizi necessari al territorio e adottare istituti, quali quelli dell'*in house providing*, atti a garantire il raggiungimento di obiettivi attraverso prestazioni commisurate alle specifiche necessità della propria realtà strutturale. Nell'ambito di una visione globale di riorganizzazione dell'intera struttura comunale, si è concretizzato uno specifico percorso relativo alle società partecipate, che ha visto, negli anni, una diminuzione del numero complessivo di esse, l'avvio di procedure di dismissione e di liquidazione di società di capitali, la promozione di obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento delle società delle quali si è confermato il mantenimento, nonché operazioni di consolidamento e sviluppo progettuale in grado di attrarre investitori privati".

Per quanto riguarda specificamente i contenuti della relazione tecnica in merito al rispetto del parametro di cui all'art.20, c.2, lett.f) il Comune, in relazione alle società controllate rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del D.U.P. evidenziando i casi in cui le singole partecipate ne hanno assicurato il rispetto sulla base dei dati di preconsuntivo. Si tratta, tuttavia, di una condizione ritenuta non sufficiente ad assicurare il rispetto del parametro dal Comune medesimo, in quanto, in relazione (ad esempio, come si vedrà nel proseguo)

alla partecipata L'Immagine ritrovata S.r.l., il rispetto dell'obiettivo sulla base dei dati di preconsuntivo 2024 e 2025 ha comunque condotto l'Ente a concludere che detta partecipata si trova nella condizione di cui all'art.20, c.2, lett.f) del T.U.S.P.

Per la partecipata non di controllo il Comune si limita invece ad affermare il rispetto del parametro senza che detta conclusione sia supportata da alcuna analisi o elemento informativo.

9 Servizi pubblici locali affidati a società in house, adempimenti di cui al D. Lgs. n. 201/2022

Il D. Lgs. n. 201/2022, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ha previsto fra l'altro che " I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori" (art.30, c.1). La ricognizione deve tener conto del rispetto dei principi di efficienza e qualità dei servizi, sulla base anche degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché ai fini della rilevazione del ricorso agli affidamenti a società. In sede di scrutinio dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art.20 T.U.S.P. risulta di particolare rilievo il c. 2 dell'art. 30, secondo cui "La ricognizione di cui al c. 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016".

Al riguardo, l'Ente risulta aver regolarmente adottato la predetta relazione allegata al Piano di razionalizzazione in esame.

ANALISI DELLE SOCIETA'

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

PARTECIPAZIONI DIRETTE

10 Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.A.

Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.A. è partecipata direttamente dal Comune con una quota del 3,88%, azionista di maggioranza (relativa) è la CCIAA di Bologna con una

quota del 39,098% al 31 dicembre 2023 mentre gli altri soci pubblici sono Regione Emilia-Romagna Città Metropolitana di Bologna, CCIAA di Modena, CCIAA di Ferrara, CCIAA dell'Emilia. Gli strumenti finanziari della società sono quotati sul Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana S.p.A., segmento STAR, a far data dal 14 luglio 2015.

Come da avviso pubblicato ai sensi dell'art. 130 del Regolamento Consob n. 11971/1999 il Patto sottoscritto il 2 agosto 2021 fra tutti i soci pubblici è scaduto il 1° agosto 2024 e non risulta rinnovato.

10.1 L'attività svolta

La Società ha per oggetto la gestione dell'Aeroporto "Guglielmo Marconi" di Bologna "inteso quale complesso di beni, attività e servizi organizzati ai fini della messa a disposizione degli utenti, dei passeggeri e delle merci delle infrastrutture aeroportuali così da assicurare l'intermodalità dei trasporti" (Art. 4.1 Statuto). L'Ente riferisce inoltre che la gestione dell'Aeroporto "trova titolo nella Convenzione con l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (E.N.A.C.) n. 98 sottoscritta il 12 luglio 2004 e successivi Atti Aggiuntivi, approvati con Decreto del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture e dell'Economia e delle Finanze del 15 marzo 2006, per una durata quarantennale decorrente dal 28 dicembre 2004. In considerazione del drastico calo del traffico negli aeroporti italiani derivante dall'emergenza da Covid-19, al fine di contenere i conseguenti effetti economici, l'art.102, comma 1-bis del Decreto-legge 19 maggio n. 34 (cd. Decreto Rilancio) convertito nella Legge 17 luglio 2020 n. 77 ha prorogato di due anni la durata delle concessioni aeroportuali. Stante la diretta applicabilità della norma suddetta, la scadenza della concessione dell'aeroporto di Bologna è prorogata a dicembre 2046".

10.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

Dal piano in esame emerge quanto segue.

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

L'Ente riferisce che la società svolge un servizio di interesse economico generale puntualizzando che "il vincolo di scopo di cui all'art. 4, co. 1 del D.Lgs. n. 175/2016 può dirsi soddisfatto per la società, in quanto svolge un ruolo fondamentale per la collettività del territorio comunale. La Società inoltre è quotata: la partecipazione delle Amministrazioni pubbliche in società quotate è espressamente ammessa ai sensi dell'art. 26, comma 3 del D.Lgs. 175/2016, purché detenute al 31 dicembre 2015". Nel caso di specie la società è stata costituita in data 5 ottobre 1981 ed il Comune di Bologna vi partecipa dal 1983. Prosegue l'Ente evidenziando che la società produttiva di un

servizio di interesse generale è riconducibile alla categoria di cui all'art. 4, c. 2, lett. a) del D.Lgs. n. 175/2016.

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

La fattispecie non ricorre: l'Ente rappresenta che a fronte di un Consiglio di amministrazione composto da nove membri la società ha in media n. 510 dipendenti.

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

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre, la Società ha fatto registrare un fatturato medio di € 105.787.371 nel triennio 2021-2023 e di € 140.411.986 nel triennio 2022-2024

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 fattispecie non ricorre: nel periodo 2019-2023 la società ha fatto registrare risultati negativi soltanto in due dei cinque esercizi (2020 e 2021).

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

Il Comune conclude la propria analisi rappresentando che la partecipazione societaria non si trova in nessuna delle condizioni descritte all'art. 20, c. 2 del D. Lgs. n. 175/2016, e ne prevede il mantenimento senza interventi.

10.3 Tipo di controllo

La società non è soggetta ad alcun tipo di controllo pubblico; giova in ogni caso ricordare che, come da avviso pubblicato ai sensi dell'art. 130 del Regolamento Consob n.

11971/1999, il Patto sottoscritto il 2 agosto 2021 fra tutti i soci pubblici è scaduto il 1° agosto 2024 e non risulta rinnovato. Il Patto prevedeva che tutti i diritti di voto "riferiti alle azioni di AdB detenute tempo per tempo da ciascuno dei Soci Pubblici dalla Data di Efficacia e per tutta la durata del Patto Parasociale sono conferite in sindacato di voto". Erano conferiti in sindacato di voto n. 17.380.970 diritti di voto pari al 48,11% del capitale sociale, mentre erano conferiti in sindacato di blocco n. 16.588.586 diritti di voto pari al 45,92.

11 AFM S.p.A.

La società è partecipata direttamente dal Comune di Bologna con una quota del 15,86%, socio di maggioranza è Admenta Italia S.p.A. con una quota del 79,97%, mentre la restante quota del capitale sociale è detenuta da enti pubblici.

11.1 L'attività svolta

AFM S.p.A. ha per oggetto sociale la gestione delle farmacie delle quali sono titolari gli enti soci (Statuto art.4.1). Come puntualizzato nei Piani in esame la società è stata costituita (con esclusiva partecipazione di Comuni) in data 15 settembre 1997, successivamente il Comune di Bologna ha deliberato la cessione dell'80% del pacchetto azionario di proprietà del Comune medesimo e di altri soci. Il trasferimento a favore della società aggiudicataria della procedura negoziata si è perfezionato nel 1999. In seguito, l'acquirente ha modificato la propria denominazione e ceduto le proprie quote alla controllata Admenta Italia S.p.A. e da ultimo nel 2022 è avvenuta l'acquisizione del Gruppo Admenta da parte del Gruppo PHOENIX.

11.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Il comune afferma che la società eroga un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a) del D. Lgs. n. 175/2016).

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

La fattispecie non ricorre: l'Ente rappresenta che a fronte di un Consiglio di amministrazione composto da cinque membri la società ha un numero medio di oltre 200 dipendenti.

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

La fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: il fatturato medio è pari a € 61.954.306 nel triennio 2021-2023, € 63.590.463 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre: nel periodo 2019-2024 la società ha fatto registrare sempre risultati positivi.

Come sottolineato dal Comune nel Piano in esame, in data 7 dicembre 2023 l'Assemblea degli Azionisti, per allinearsi al gruppo di appartenenza, ha deliberato la modifica della data di inizio dell'esercizio sociale dal 1° aprile al 1° febbraio di ciascun anno con la precisazione, quindi, che l'esercizio sociale 2023 iniziato in data 1° aprile 2023 si è chiuso il 31 gennaio 2024.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre senza fornire ulteriori elementi informativi al riguardo. Si rinvia alle osservazioni espresse al punto 8.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

11.3 Stato di attuazione Piano revisione straordinaria (art. 24, D. Lgs. n. 175/2016) ed esiti della ricognizione al 31 dicembre 2023.

Il Comune riassume brevemente le opzioni adottate in relazione alla società in esame in sede di revisione straordinaria delle partecipate ex art.24 T.U.S.P. e alle attività poste in essere per darvi attuazione. "Con Delibera di Consiglio Comunale PG n. 308244/2017, n. o.d.g. 312/2017 del 2/10/2017 il Comune di Bologna ha deliberato, in sede di revisione straordinaria delle proprie società partecipate ex art. 24 del D.Lgs. 175/2016, di dismettere la partecipazione, avendo valutato il mercato ex se idoneo ad assolvere il servizio farmaceutico attraverso le numerose farmacie private e, pertanto, ritenendo conseguentemente la partecipazione pubblica non più necessaria. Anche nell'ipotesi di dismissione della partecipazione, la gestione delle farmacie di cui è titolare il Comune di Bologna sarebbe stata comunque mantenuta dalla società come Concessionario esterno del servizio. [...] Stante la decisione di dismissione della partecipazione societaria assunta in sede di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 24 del D.Lgs. 175/2016 (TUSP), il Comune di Bologna ha pertanto proceduto ad esperire la

procedura di vendita del pacchetto azionario prevista dai commi 4° e seguenti dell'art. 24 citato entro i termini ivi stabiliti. Con Determina Dirigenziale PG n. 260383/2018 del 19/06/2018 è stato approvato l'avviso d'asta pubblica per la cessione congiunta, su mandato di alcuni degli altri Comuni soci pubblici (Comune di Casalecchio di Reno, Comune di Monzuno, Comune di San Giovanni in Persiceto, Comune di Savignano sul Rubicone), non essendo pervenuta alla scadenza del termine alcuna offerta, l'Autorità di gara con Verbale P.G. n. 343860/2018 del 20/08/2018 ha dichiarato la gara deserta. Successivamente, sempre congiuntamente con gli altri Comuni soci succitati, il Comune di Bologna ha approvato un nuovo avviso d'asta applicando un ribasso del 20% rispetto alla precedente asta, ritenuto da tutti i soci congruo, in relazione al fatto che la quota azionaria posta in vendita fosse di minoranza e non conferisse poteri di controllo sulla gestione della società e che comunque non risultava inferiore alla frazione di patrimonio netto della società come desumibile dall'ultimo bilancio allora approvato al 31/03/2018, in accordo con l'orientamento prevalente della Corte dei Conti in materia, in base al quale la cessione di quote di partecipazioni pubbliche ad un valore inferiore a quello della corrispondente quota di patrimonio netto della società partecipata costituirebbe danno erariale. Non essendo pervenuta, alla scadenza del termine, alcuna offerta, l'Autorità di gara ha dichiarato la gara deserta. Successivamente, con deliberazione N. P.G. 90781/2019 del 25/2/2019 il Consiglio Comunale, visto il comma 723 della legge di stabilità 2019, Legge n. 145/2018 del 30/12/2018, che ha introdotto dopo il comma 5 dell'articolo 24 del D.Lgs. n. 175/2016, il comma 5-bis ("A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione"), anche al fine di ri-acquisire i poteri di socio nel periodo di moratoria, come previsto dalla norma richiamata, ha deciso di rinviare la decisione sull'alienazione della partecipazione detenuta nella società AFM S.p.A. al termine del periodo di moratoria concesso dalla norma citata, tenuto conto che la società svolge comunque un servizio regolato da norme pubblicitiche. Il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, conv. con mod. in legge 23 luglio 2021, n. 106 (Sostegni-bis), ha inciso nuovamente sulla citata norma, introducendo il nuovo comma 5-ter che ha esteso la citata moratoria, alle medesime condizioni, anche per l'anno 2022". Per questo motivo con deliberazione PG n. 579986 del 23 dicembre 2021 il Consiglio comunale ha rinviato l'attuazione della decisione di alienazione delle proprie quote al termine dell'anno 2022, in quanto la società in esame ha prodotto un risultato medio in utile nel triennio 2017-2019.

Infine, nell'ambito del piano di ricognizione ordinario per l'anno 2022 adottato con delibera del Consiglio comunale PG n. 822428/2022 il Comune ha deliberato il mantenimento della Società modificando la decisione di dismissione adottata in sede di revisione straordinaria delle partecipate.

L'opzione assunta viene motivata in ragione di una differente valutazione dell'attività svolta dalla partecipata tenendo conto dell'interpretazione evolutiva della normativa speciale dettata in materia di servizio farmaceutico alla luce di alcune recenti sentenze sul tema, nonché anche dalla situazione emergenziale generatasi, negli anni 2020 e 2021, a causa della pandemia da COVID-19".

Il Comune richiama la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. I, 30/3/2022 n. 1592, che conferma, in continuità con precedenti pronunce, più datate, come il servizio farmaceutico sia da qualificarsi in termini di servizio pubblico di rilevanza economica.

Anche la Corte costituzionale (sentenza n. 171 del 30 luglio 2022) riguardo alla possibilità riconosciuta solo alle farmacie e non alle parafarmacie di effettuare test diagnostici e somministrazione di vaccini Covid 19, ha affermato che "5.2.4.- Tale scelta si fonda, essenzialmente, sull'inserimento delle farmacie nell'organizzazione del servizio sanitario nazionale, che già consente loro di condividere con le autorità sanitarie procedure amministrative finalizzate a fronteggiare situazioni ordinarie ed emergenziali, anche mediante il trattamento di dati sensibili in condizioni di sicurezza". Il Comune sottolinea che "dalle considerazioni della Corte Costituzionale emerge il riconoscimento del servizio di farmacia come servizio di interesse generale, che va tenuto ben distinto dall'attività di carattere commerciale, propria delle parafarmacie.

La stessa CGUE, infine, riconosce che farmaco e attività del farmacista non sono tout court assimilabili - rispettivamente - alle altre merci ed attività economiche: in particolare, pur ribadendo la natura imprenditoriale della professione del farmacista (in linea con l'impostazione tradizionale dell'ordinamento europeo), la Corte ne riconosce appieno la specificità, in quanto, assicurando la corretta dispensazione del farmaco, assume un ruolo essenziale nel garantire elevati standard di tutela della salute all'interno dell'Unione.

L'Unione europea riconosce pertanto un margine di discrezionalità particolarmente ampio agli Stati membri nel definire organizzazione e regime giuridico dell'attività di farmacia, secondo le proprie scelte in merito ai diversi possibili modelli di tutela in astratto ipotizzabili. In altri termini, ciascuno Stato, nell'esercizio della propria sovranità, è libero di definire i modelli di organizzazione, gestione, esercizio dell'attività farmaceutica, eventualmente optando per regimi più "liberisti" ovvero più "precauzionali", nei limiti di un corretto bilanciamento tra tutela della salute, livelli essenziali della prestazione e libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza".

Il Comune evidenzia inoltre che le farmacie comunali di Bologna, gestite dalla società AFM "offrono diversi servizi aggiuntivi, quali ad es. iniziative di educazione sanitaria, servizi di consegna domiciliare di farmaci e parafarmaci, aperture 24 ore su 24 di alcune farmacie del gruppo, etc. Tali servizi sono stati in particolar modo garantiti e/o potenziati durante gli anni 2019, 2020 e, in parte, anche 2021, segnati dall'emergenza sanitaria da COVID-19.

Il presidio a tutela della salute della collettività da parte di AFM è stato pertanto particolarmente efficiente ed efficace durante il periodo emergenziale, garantendo un accesso pressoché illimitato non solo all'acquisto di dispositivi di sicurezza, ma anche all'effettuazione di test diagnostici e alla necessaria informazione agli utenti su regole e procedure per la quarantena".

Il Comune nel richiamare anche la normativa attualmente vigente che "attribuisce la competenza in materia di organizzazione e gestione del servizio farmaceutico ai Comuni (v. art. 2 L. 475/1968, come modificato dalla L. 27/2012), riconoscendo ai medesimi ampia discrezionalità nell'organizzazione del servizio (v. art. 9 L. 475/1968, che disciplina le possibili forme di gestione delle farmacie pubbliche; la giurisprudenza amministrativa e contabile è in ogni caso unanime nell'affermare la legittimità dell'utilizzo anche di forme di gestione diverse da quelle ivi contemplate, previste dalla normativa vigente per la gestione dei servizi pubblici locali)" conclude affermando come "l'interpretazione finora data dall'Amministrazione, relativa alle caratteristiche proprie del servizio farmaceutico nel contesto territoriale di una città metropolitana, come attività concorrenziale con le attività privatistiche del medesimo settore, è pertanto risultata, a seguito di una rivalutazione comparativa di tutti gli interessi in gioco alla luce di quanto suesposto, eccessivamente rigida.

Non si può, infatti, che concludere nel senso del riconoscimento della natura di servizio di interesse generale del servizio farmaceutico ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 175/2016, quale servizio che rientra certamente nelle finalità istituzionali del Comune, il quale organizza e gestisce il servizio nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa".

In secondo luogo, anche l'interesse economico-finanziario del socio Comune spinge, in ossequio al principio dell'equilibrio di bilancio e di contenimento della spesa pubblica (art. 81 Cost.), alla rivalutazione della decisione precedentemente presa di dismissione della partecipazione societaria, per diverse ragioni che possono così essere sintetizzate:

- "le aste pubbliche espletate, andate tutte deserte, hanno evidenziato un chiaro disinteresse del mercato [...];

- l'accettazione, da parte del socio Comune, dell'unica offerta di acquisto pervenuta da parte del socio privato di maggioranza, avrebbe invero determinato una considerevole svalutazione della quota azionaria, avendo il socio privato offerto un prezzo inferiore al patrimonio netto societario risultante dagli ultimi bilanci d'esercizio depositati, con conseguente rischio di danno erariale;

- di converso, la società, alla luce sempre degli ultimi bilanci d'esercizio depositati – come riferimento agli ultimi 5 (cinque) esercizi, così come prescritto dalla normativa vigente -, risulta sana, avendo chiuso gli esercizi in utile ed avendo conseguentemente versato all'Ente socio i relativi dividendi, rendita che comporta per la collettività una sicura fonte di entrate correnti.

Da ultimo, anche una valutazione di opportunità ha condotto a concludere per il mantenimento della partecipazione azionaria: la presenza, infatti, del Comune nella compagine societaria, che assicura così l'esercizio dei diritti sociali tra cui, non ultimo, la designazione di n. 1 (uno) componente del Consiglio di Amministrazione, assicura all'Ente – non solo socio di AFM ma anche e soprattutto concessionario per la gestione delle farmacie comunali - una maggiore efficienza ed efficacia nell'esercizio del proprio potere di controllo sulla gestione della Società concessionaria, sia in termini di andamento della società, sia - e in particolare - in termini di qualità di servizi e soddisfazione dell'utenza.

Per tutte queste ragioni, è maturata da parte dell'Amministrazione la decisione di mantenimento della società senza interventi”.

12 ATC S.p.A. in liquidazione

ATC s.p.a., Società interamente pubblica¹, controllata dal Comune di Bologna con una quota del 59,65 per cento, è in liquidazione dal 30 giugno 2014.

12.1 L'attività svolta

Nei piani in esame vengono sinteticamente descritte le vicende societarie che hanno interessato la partecipata. “La Società deriva dalla trasformazione (ex artt. 18, comma 3 D. Lgs. 19.11.1997 n. 422 e 115 D.Lgs. 18.8.2000 n. 267) del “Consorzio A.T.C. Azienda Trasporti Consorziali di Bologna” in società per azioni avvenuta in data 11 dicembre 2000, rep. 35244/10403. In data 1° febbraio 2012 si sono perfezionate le operazioni straordinarie, approvate dal Consiglio Comunale in data 28 novembre 2011 (P.G. n. 262815/2011), relative alla scissione del ramo relativo alla gestione dei servizi

¹ Gli altri soci sono la Città Metropolitana di Bologna (37,15 per cento), la Provincia di Ferrara (1,91 per cento) e il Comune di Ferrara (1,29 per cento).

di trasporto pubblico locale di ATC, con beneficiaria la società di nuova costituzione denominata ATC Trasporti S.p.A. e la contestuale fusione di ATC Trasporti S.p.A. con il ramo trasporti di Fer Srl (Fer Trasporti Srl). La Società scissa ATC S.p.A. ha mantenuto soltanto la gestione del ramo sosta e dei servizi complementari alla mobilità (gestione contrassegni, car sharing) in via transitoria sino al maggio 2014, nelle more del subentro del soggetto affidatario della gara, (TPER S.p.A.) che ha acquistato l'azienda. A seguito di decisione dell'Assemblea dei Soci del 30 giugno 2014 (deliberazione Consiglio Comunale PG n. 228702/2012 del 15.10.2012, O.d.G. 305/2012), la Società è stata posta in liquidazione”.

L'Ente afferma che la società è annualmente inattiva.

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

Posto che, trattandosi di società in liquidazione assume rilievo limitato l'analisi dei parametri in questione. Nel piano in esame il Comune riferisce che la società si trova nelle condizioni descritte all'art. 20, c. 2 del D. Lgs. n. 175/2016 in quanto priva di dipendenti (art. 20, co.2 lett b) e avendo conseguito nel triennio precedente, un fatturato medio inferiore ai limiti di cui all'art. 20, co.2, lett d).

12.3 Tempi di chiusura della procedura di liquidazione in corso

Il Comune, nei piani in esame, come peraltro in tutti i precedenti si limita ad auspicare la conclusione delle procedure liquidatorie affermando che la durata è legata alla conclusione dei contenziosi tributari in corso e posticipando la data da ultimo al 30 giugno 2026.

Al riguardo, dalla documentazione in atti, risultano numerose controversie con l'Agenzia delle Entrate, tutte riguardanti la deduzione del costo del personale ai fini della determinazione della base imponibile Irap, c.d. "cuneo fiscale" (anni 2007-2010, 2011, 2012-2014). Queste si collegano anche ad un ulteriore contenzioso nei confronti di Tper S.p.A. sulla quale, secondo quanto prospettato da ATC S.p.A., in base alle statuizioni dell'atto di scissione graverebbe l'onere economico relativo ai dipendenti del "ramo trasporti", in caso di soccombenza di ATC stessa nelle citate cause tributarie, in quanto il medesimo atto avrebbe sancito il principio secondo cui "la Società scissa e la Società beneficiaria si sarebbero fatte carico di ogni sopravvenienza passiva e attiva inerente al ramo d'azienda di rispettiva competenza”.

I ricorsi proposti avverso gli avvisi di accertamento dell'Agenzia delle Entrate per i periodi di imposta 2007-2010 (che hanno quantificato imposte per un totale di € 3.726.949) sono stati da ultimo definiti, a seguito dell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 35.800 del 22 dicembre 2023, dalla Corte di Giustizia tributaria di

secondo grado dell'Emilia-Romagna la quale, in data 25 novembre 2024 ha accolto i ricorsi di ATC e annullato gli avvisi (essendo scaduti i termini per il ricorso in Cassazione da parte dell'Agenzia delle Entrate la sentenza è passata in giudicato).

Esito analogo hanno avuto i ricorsi proposti avverso gli avvisi di accertamento relativi ai periodi di imposta 2012-2014: la Corte di Giustizia tributaria di secondo grado dell'Emilia-Romagna con sentenza dell'8 luglio 2024 in riforma della sentenza di primo grado impugnata "grazie al gratuito patrocinio dei difensori", si legge nella nota integrativa al bilancio, ha accolto l'appello proposto da ATC (anche in questo caso la sentenza è passata in giudicato).

Mentre per quanto concerne gli avvisi di accertamento relativi al periodo di imposta 2011 per un totale di € 1.305.905 nella nota integrativa al bilancio 2024 si legge che ATC è risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio e la sentenza di appello non è stata impugnata per Cassazione per carenza delle risorse finanziarie necessarie a far fronte alle spese legali. Viene inoltre puntualizzato che "il conseguente onere economico relativo al ramo trasporti, derivante dalla soccombenza in giudizio, non compete ad ATC ma a TPER. Pertanto, i relativi importi affidati all'Agente della riscossione, sono contabilizzati nei crediti".

Nel medesimo documento viene fornito un aggiornamento del lungo contenzioso fra ATC e TPER per la definizione dei rapporti reciproci e il recupero dei crediti vantati da ATC.

Con sentenza n. 2451/19 resa in data 14 novembre 2019, in accoglimento della domanda formulata da ATC S.p.A. in liquidazione, il Tribunale di Bologna ha condannato TPER al pagamento in favore di ATC S.p.A. "dell'importo da quest'ultima a tale titolo concretamente corrisposto all'Erario". Contro la suddetta sentenza n. 2451/19 è stato presentato appello da TPER S.p.A. Con sentenza del 6 giugno 2023 la Corte d'Appello di Bologna ha confermato integralmente la sentenza di primo grado. In data 29 febbraio 2024 TPER Sp.A. ha notificato ricorso per Cassazione.

Nel bilancio al 31 dicembre 2024 (nota integrativa) viene rappresentato quanto segue: "Tenuto comunque conto dei pignoramenti sulle disponibilità finanziarie di ATC, eseguiti da Equitalia in seguito al rigetto del ricorso da parte della Commissione Regionale in merito al contenzioso IRAP, e dal Comune di Bologna in relazione alla Sentenza della Corte dei Conti [Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 636/2016] nonché della posizione assunta da TPER rispetto alla suddetta vicenda, il Liquidatore, anche in seguito alla pubblicazione in G.U. del decreto legislativo n. 175/2014 con cui sono state introdotte nuove responsabilità a carico dei liquidatori in merito al pagamento dei creditori, ha sospeso i pagamenti dei debiti societari che non siano supportati da un

titolo di prelazione e quindi relativi a creditori con grado di privilegio superiore a quello dell'erario.

Per quanto riguarda il rischio di credito e di liquidità, per effetto degli esiti a favore di ATC dei contenziosi IRAP 2007/2010-2012/2014, si può ragionevolmente sostenere che i crediti nei confronti dell'Agenzia delle Entrate corrispondenti agli importi pignorati per Euro 5.163.212, oltre ad interessi maturati, vengano sicuramente onorati. Mentre il rischio di liquidità è legato ai tempi con cui l'Agenzia delle Entrate provvederà a restituire il dovuto”,

Nel piano 2025 il Comune di Bologna riferisce che, per effetto delle predette sentenze l'Agenzia delle Entrate ha provveduto al rimborso di € 4.981.445,67, in merito all'applicazione del cuneo fiscale per gli anni d'imposta 2007-2010 e 2012-2014, e dovranno essere corrisposte ulteriori somme a titolo di interessi legali.

La vicenda rappresentata, pur rientrando nelle dinamiche societarie, non può non destare elementi di riflessione anche in relazione a possibili sviluppi negativi che potrebbero coinvolgere gli enti pubblici soci sia sotto il profilo societario sia sotto il profilo del diritto delle gestioni pubbliche.

13 Autostazione di Bologna S.r.l.

Autostazione di Bologna S.r.l. è una Società organizzata secondo il modello *in house providing* partecipata dal Comune di Bologna con una quota del 66,89% e per la restante quota del 33,11% dalla Città Metropolitana di Bologna.

13.1 L'attività svolta

“La società ha per oggetto esclusivo, per conto del Comune e della Città Metropolitana di Bologna, la gestione del servizio di interesse generale della stazione terminale di partenza e di transito di tutti gli autoservizi pubblici di linea in concessione facenti capo alla città di Bologna, [...] ” nonché la gestione degli impianti delle attrezzature e dei servizi, la progettazione e costruzione delle infrastrutture e delle opere di ammodernamento e di potenziamento, la locazione degli spazi costituenti il complesso immobiliare, le manutenzioni necessarie per il buon funzionamento della stazione terminale. (art. 4, Statuto).

Il Comune puntualizza che “il servizio è svolto su un'area di terreno di proprietà del Comune di Bologna della superficie catastale di mq. 17.880, con sovrastante stazione terminale di partenza e transito degli autoservizi pubblici di linea in concessione facenti capo alla città di Bologna. Il servizio è regolamentato dalla Città Metropolitana (e dal Comune di Bologna), che determinano, tra le altre cose, gli orari di apertura del terminal e le tariffe delle corse di linea. Il Comune di Bologna ha riconosciuto alla Società il diritto

di superficie sui terreni su cui è sito il terminal complessivo e le aree circostanti, funzionali allo svolgimento del servizio, tramite un diritto di superficie oneroso fino al 31.12.2040 (a partire dal 2011)".

Prosegue l'Ente evidenziando che "In conformità a quanto previsto dall'art. 17 comma 5 del D. Lgs. 201/2022, si rileva che la concessione del servizio e quella del diritto di superficie sull'immobile nel quale ha sede il terminal hanno scadenza al 31/12/2041, mentre non sussistono ragioni di carattere economico ostative alla prosecuzione dei rapporti concessori. Quanto alla qualità dei servizi, questa è continuamente monitorata dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, che fissa i parametri cui il gestore si deve attenere e ne monitora il rispetto. La rilevazione del servizio affidato in house alla società è riportata in appendice al presente provvedimento, in adempimento a quanto previsto dall'art. 30 del D.Lgs. 201/2022".

13.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Nel piano in esame il Comune riferisce che la società produce un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a) del D. Lgs. 175/2016 e svolge un ruolo fondamentale per la collettività del territorio comunale.

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

La fattispecie non ricorre: la Società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri mentre ha un numero medio di dipendenti pari a sette nel 2023 e otto nel 2024.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre, la società ha fatto registrare un fatturato medio pari a € 2.510.359 nel triennio 2021-2023 e pari a € 2.803.318 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre, nel periodo 2019-2024 la Società ha fatto registrare un risultato negativo esclusivamente nell'esercizio 2020.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nei Piani in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla partecipata ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026 e per il periodo 2025-2027, puntualizzando che la Società, sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo ha assicurato il rispetto dell'obiettivo per l'esercizio 2024 e per l'esercizio 2025. In dettaglio l'obiettivo consisteva nel mantenimento dell'incidenza dei predetti costi sul valore della produzione entro il limite della media degli esercizi 2019-2021-2022 ovvero entro il limite del 70% (senza computare costi relativi agli adeguamenti contrattuali del CCNL o maggiori costi legati ai progetti di digitalizzazione o alla ristrutturazione dell'immobile). Per quanto concerne l'esercizio 2024 la società ha dato atto nella relazione sul governo societario di essersi mantenuta entro i limiti assegnati. Il Comune conclude pertanto la propria analisi ritenendo non si verifichi la condizione di cui all'art.20, c.2, lett. f.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

13.3 Società *in house* - rispetto dei requisiti costitutivi

Ai sensi dell'art. 16 T.U.S.P. 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, TUSP 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, TUSP). 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 TUSP 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.

Per quanto concerne Autostazione S.r.l. risulta rispettato il vincolo sull'attività svolta. La proprietà interamente pubblica è esplicitamente prevista dallo Statuto (art.8) che inoltre riserva la partecipazione esclusivamente ai due soci attuali (Comune e Città Metropolitana di Bologna) "in quanto la società realizza attività e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle rispettive finalità istituzionali".

Il controllo analogo congiunto si realizza tramite le specifiche clausole statutarie sulla validità delle deliberazioni assembleari - che richiedono il voto favorevole dei due soci, tanto in prima che in seconda convocazione, per le decisioni di maggior rilievo specificamente individuate (art.14) - nonché tramite la designazione dell'organo amministrativo - congiunta, in caso di Amministratore unico o prevedendo due componenti designati dal Comune e 1 componente designato dalla Città Metropolitana in caso di organo collegiale (art. 15)-.

Lo statuto contiene inoltre le specifiche disposizioni sul fatturato di cui all'art.16, c. 3 T.U.S.P. (art. 4.5).

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

Sul sito istituzionale della società si rinvia il "Regolamento reclutamento e progressioni del personale" aggiornato con deliberazione del Consiglio di amministrazione del 30 gennaio 2024. Secondo quanto indicato nelle premesse del documento "il regolamento disciplina le procedure di reclutamento del personale dipendente applicate da Autostazione di Bologna S.r.l. nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di imparzialità, pubblicità, parità di condizioni e trasparenza, nonché dei principi di cui all'articolo 35 comma 3 del Decreto Legislativo 165/2001".

13.5 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie relative all'organo amministrativo prevedono che "l'amministrazione della società può essere demandata ad un Amministratore unico oppure, nel caso in cui l'Assemblea, in sede di nomina, individui specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa tali da richiedere una gestione pluripersonale, ad un Consiglio di Amministrazione, il tutto nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti" (art. 15.1), laddove l'Assemblea dei soci dovesse optare per un organo collegiale il successivo art. 15.4 prevede che questo sia formato da tre componenti, non contemplando l'opzione dei cinque componenti (pur consentita, a determinate condizioni, dalla norma di riferimento) e che le due designazioni di competenza del Comune di Bologna esprimano la rappresentanza di entrambi i generi.

Al riguardo la Sezione osserva che le menzionate clausole statutarie non sono pienamente coerenti con la disciplina dell'art. 11, c. 3, T.U.S.P. nonostante il generico richiamo alla normativa di riferimento, in quanto non viene fatta menzione delle esigenze di contenimento dei costi delle quali, in ogni caso viene dato atto in sede di nomina degli amministratori.

Attualmente la Società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri nominato dall'assemblea dei soci del 3 maggio 2025, il relativo verbale è stato trasmesso alla Sezione ai sensi dell'art.11, c.3 T.U.S.P. (acquisito al prot. SC_ER-0002256). L'opzione adottata in continuità con il precedente organo amministrativo è motivata riproponendo sostanzialmente le medesime argomentazioni.

Un Consiglio di amministrazione composto da tre membri viene considerata la configurazione più idonea in relazione alle esigenze di adeguatezza organizzativa e comunque rispettosa dei principi di contenimento dei costi. Di seguito si riportano in dettaglio le motivazioni:

- adeguata rappresentanza degli Enti soci, che peraltro hanno competenze istituzionali diverse, avuto presente che trattasi di società costituita e operante secondo il modello dell'*in house providing* a cui si applica l'art. 5, c. 5, del nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. 50/2016);
- la garanzia di competenze e professionalità diversificate nell'organo amministrativo collegiale consente una più efficace ed efficiente gestione, anche in attuazione del controllo analogo congiunto a cui è soggetta la società e quindi dà garanzia di una *governance* di maggior qualità anche in considerazione dell'avviato percorso di riqualificazione dell'immobile Autostazione;
- l'inesistenza nella dotazione organica in forza presso la Società di profili dirigenziali e la ridotta struttura organizzativa (7 persone) e il venir meno di un organo amministrativo a composizione collegiale comporterebbe la verosimile necessità di potenziare la struttura stessa attraverso nuove assunzioni e quindi maggiori costi del personale".

Nel medesimo verbale si legge che la garanzia del contenimento dei costi è comunque assicurata nella società considerando che il compenso riconosciuto è complessivamente pari a € 37.500 rispettoso del limite previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P. (il costo complessivo del 2013 come riportato nel relativo bilancio era pari a € 49.440).

La Sezione prende atto di quanto rappresentato.

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

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. il monitoraggio svolto ha indotto l'organo amministrativo a ritenere che sia da escludere il rischio di crisi aziendale. Ai sensi dell'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. la Società ha predisposto gli strumenti di governo societario indicati nella menzionata relazione motivando i casi di mancata integrazione.

14 Bologna Fiere S.p.A. - Fiere Internazionali di Bologna

La Società è partecipata dal Comune di Bologna con una quota del 22,99%, gli altri soci pubblici sono Regione Emilia-Romagna, Città Metropolitana di Bologna, CCIAA di Bologna complessivamente proprietari di una quota maggioritaria del capitale sociale. Nei piani in esame il Comune riferisce che "nella seduta del 13 novembre 2023 l'Assemblea dei Soci ha autorizzato l'ammissione alla quotazione delle azioni della Società presso Euronext Growth Milan-Pro e ha conferito la delega al Consiglio di Amministrazione per l'aumento di capitale sociale fino ad un massimo di 15 milioni di euro. In data 18 dicembre 2023 BolognaFiere S.p.A. ha ricevuto l'ammissione alle negoziazioni delle proprie azioni ordinarie sul mercato Euronext Growth Milan – Segmento Professionale ("EGM-Pro"), sistema multilaterale di negoziazione organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A. L'inizio delle negoziazioni delle azioni su EGM-Pro è avvenuto mercoledì 20 dicembre 2023".

14.1 L'attività svolta

La Società ha per oggetto principale la gestione di quartieri e di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici e congressuali anche per il tramite di società controllate (art. 3 Statuto).

14.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Il Comune riferisce che la Società viene mantenuta in quanto rientra nella deroga prevista dall'art.4, c. 7 del D. Lgs n. 175/2016: "Sono altresì ammesse le partecipazioni, dirette e indirette, nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici e, nel rispetto dei principi di concorrenza e apertura al mercato, le attività, le forniture e i servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori".

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

La fattispecie non ricorre: l'Ente rappresenta che a fronte di un Consiglio di amministrazione composto da nove membri la Società ha, in media, n. 99 dipendenti nel 2023 e n. 116 dipendenti nel 2024.

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

La fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: il fatturato medio è pari a € 63.749.860 nel triennio 2021-2023 e pari a € 78.627.412 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre: nel periodo 2019-2024 la Società ha fatto registrare perdite per tre dei cinque esercizi considerati.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre senza fornire ulteriori elementi informativi al riguardo. Si rinvia alle osservazioni espresse al punto 8, ponendo in rilievo, al proposito, una situazione di sostanziale opacità.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

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

14.3 Stato di attuazione del Piano di razionalizzazione periodica 2022.

Nel Piano di razionalizzazione periodica 2022 e di ricognizione delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2021 "il Consiglio Comunale ha deliberato il mantenimento della partecipazione con interventi consistenti nel completamento dell'operazione di aumento di capitale, sia in denaro, sia in natura, deliberati dall'Assemblea del 19 maggio 2022. In data 29 marzo 2022, infatti, la Giunta comunale, con propria deliberazione, condivideva il Piano industriale presentato dalla Società; al fine di sostenere gli investimenti ivi riportati, l'Amministrazione riteneva di conseguenza opportuno partecipare a due operazioni di aumento di capitale: una in denaro per un

importo di € 6.000.000,00, approvata dal Consiglio comunale con deliberazione P.G. n. 321626/2022 del 16 maggio 2022, e una in natura, da realizzarsi una volta definito, attraverso le procedure normativamente disposte, il valore dei cespiti di proprietà del Comune da conferire, così come già individuati con la deliberazione P.G. n. 321626/2022 sopracitata. [...] Parallelamente il Consiglio Comunale, con deliberazione P.G. n. 742302/2023 ha autorizzato il Consiglio di Amministrazione a richiedere l'ammissione a quotazione delle azioni di Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. sul mercato regolamentato denominato Euronext Growth Market, segmento PRO contestualmente all'attribuzione al Consiglio di Amministrazione di una delega per l'approvazione di un aumento di capitale sociale, a pagamento ed in forma scindibile, da liberarsi in denaro, dell'importo massimo di complessivi 15 milioni di Euro, comprensivi di sovrapprezzo. La Società risulta pertanto quotata a far data da dicembre 2023: la partecipazione delle Amministrazioni pubbliche in società quotate è espressamente ammessa ai sensi dell'art. 26, comma 3 del D.Lgs. 175/2016".

14.4 Tipo di controllo

Nei Piani in esame il Comune afferma di non detenere "una partecipazione di controllo ai sensi dell'art. 2359 C.C. né un controllo condiviso in base a quanto previsto dall'art. 2, lett. b), D. Lgs. n. 175/2016, ma potrebbe acquisire quest'ultimo attraverso la sottoscrizione di accordi con altri soci pubblici, sebbene vi siano elementi sintomatici contrari ad un tale orientamento. Innanzitutto, l'eventuale definizione di un controllo di natura pubblica confliggerebbe con l'attività svolta da BolognaFiere S.p.A., connotata da una forte vocazione commerciale, anche con profili di internazionalità, poiché porrebbe la società all'interno di una rete di vincoli non adeguati alla propria missione sociale, intesa sia in senso societario sia in senso di ripercussione positiva sulla comunità. Un eventuale controllo pubblico tra più soci di tale natura dovrebbe, inoltre, basarsi su un patto parasociale, atto di natura pattizia che presuppone la volontà dei partecipanti ad una comune definizione di determinati oggetti assembleari, ma ciò non costituisce interesse dei soci pubblici di BolognaFiere S.p.A., di cui non si riscontrano orientamenti comuni in merito alle scelte strategiche fino ad oggi proposte dall'organo amministrativo. Dai verbali di assemblea degli ultimi anni, infatti, non è possibile riscontrare significative convergenze sui temi posti all'ordine del giorno, non essendo necessariamente omogenei gli orientamenti e gli interessi specifici dei singoli soci pubblici (due enti locali, un ente territoriale regolatore ed un ente rappresentativo di categorie commerciali ed industriali)".

Al riguardo si fa riferimento a quanto riportato nella presente delibera al punto 5 in merito all'orientamento recentemente accolto da questa Sezione in relazione alla

definizione di Società a controllo pubblico. In questo contesto, deve essere nuovamente sottolineato che il conferimento di pubbliche risorse è strettamente correlato alla prestazione di servizi pubblici in favore dei cittadini, e non già, come in qualche modo suggerito, ricollegato alla redditività commerciale strettamente intesa ovvero a profili di lucro svincolati dalla soddisfazione delle necessità dei cittadini contribuenti.

In questo quadro la Sezione, nel confermare la presa d'atto delle iniziative intraprese al riguardo dalla Regione Emilia-Romagna così come descritte nella precedente delibera n. 136/2024/VSGO (punto n. 2) al fine di recepire le indicazioni di questa Sezione regionale di controllo con riferimento alle società a capitale pubblico maggioritario, richiama quanto osservato sull'argomento nella recente relazione allegata alla deliberazione di parifica del rendiconto della Regione Emilia-Romagna anno finanziario 2023 n. 77/2025/PARI e, in linea con quanto affermato nella suddetta relazione di parifica, raccomanda che l'Ente continui a monitorare costantemente la situazione aziendale anche per valutare l'eventuale adozione di azioni di salvaguardia a tutela della dell'integrità della partecipazione pubblica.

15 Bologna Servizi Cimiteriali S.r.l.

La Società mista pubblico-privata è partecipata dal Comune di Bologna con una quota maggioritaria del 51 % e per il residuo 49% del capitale sociale è partecipata da Spv Bologna S.p.A. (costituita dalle imprese associate nell'A.T.I. aggiudicataria del procedimento ad evidenza pubblica a doppio oggetto per l'individuazione del socio privato nella società per la gestione dei cimiteri di Bologna).

La Società ha fatto parte, fino al 31 luglio 2013, del Gruppo Hera con ragione sociale Hera servizi cimiteriali S.r.l. A partire dal 1° agosto 2013, con il completamento della gara per la selezione del socio privato, è stata acquisita dal Comune di Bologna e dalla società SPV S.p.A. cambiando la propria ragione sociale in Bologna Servizi cimiteriali S.r.l.

Riferisce l'Ente che "Attraverso la procedura di gara indetta per la ricerca del socio privato operativo, alla Società è stata rilasciata una concessione di diritto pubblico e di gestione di demanio comunale di durata trentennale".

La medesima gara a doppio oggetto prevedeva la titolarità dell'integrale partecipazione in una società operante nei servizi funerari e nelle attività ad essi connesse (Bologna Servizi Funerari S.r.l.).

15.1 L'attività svolta

La Società ha per oggetto la gestione dei servizi cimiteriali ed attività e servizi complementari quali gestione della cremazione, delle camere mortuarie, manutenzione

del verde cimiteriale, manutenzione dei beni pubblici compresi nei cimiteri oggetto di affidamento ecc. (art. 2 Statuto).

In ambito regionale la disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria è rinvenibile nella L.R. n. 19 del 29.07.2004, che, all'art. 5, c. 2, stabilisce l'obbligo di separazione societaria fra il gestore dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici e il gestore dell'attività funebre e al successivo c. 3 il divieto di assegnare in gestione a soggetti esercenti l'attività funebre "anche attraverso società controllate o collegate", i "servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate".

La questione delle potenziali distorsioni concorrenziali derivanti dalla commistione tra l'attività tipicamente pubblica (la gestione dei cimiteri) e attività imprenditoriali private (servizi di onoranze funebri) che, nel caso in esame fanno capo a Bologna Servizi Funerari S.r.l. controllata da Bologna servizi cimiteriali S.r.l. è stata a più riprese oggetto di analisi da parte della Sezione.

In relazione ad un analogo caso di società di gestione dei servizi cimiteriali che controlla la società operante nei servizi funerari si rinvia, in particolare, alla deliberazione n. 176/2025/VSGO ove la Sezione ha richiamato la giurisprudenza amministrativa in materia (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, sent. n. 204 del 6 febbraio 2014) che ha sottolineato la necessità di *"distinguere tra servizi cimiteriali da una parte e servizi mortuari dall'altra, e che solo per questi ultimi vale una incompatibilità tale da precludere qualsiasi forma di collegamento o controllo societario che implichi la sussistenza di un'aggregazione per la realizzazione di interessi economici comuni alla quale facciano capo anche le attività funebri, mentre non è fonte di illegittimità l'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali ad una società collegata ad altra esercente l'attività di onoranze funebri, essendo a tal fine sufficiente la mera separazione societaria tra i due operatori (v. TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 26 novembre 2009 n. 2861, in relazione ad una normativa regionale di portata coincidente con quella emiliano-romagnola)"*.

La Sezione ha evidenziato: "analizzando il testo della sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna del 2014 non sfuggirà che, nel testo della decisione, il Giudice amministrativo usa l'espressione 'società collegata'. Ciò non è privo di rilievo atteso che tale "formula" non può essere intesa se non in un preciso significato tecnico giuridico (v. art. 2359 c.c. e, per ciò che concerne i principali effetti riconducibili al diverso trattamento normativo che le disposizioni riservano alle società controllate ed a quelle collegate, cfr. il D.Lgs. n. 127/1991 e gli artt. 2359 bis, 2359 ter, 2359 quater, 2359 quinquies e 2497 sexies c.c.).

15.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

L'Ente riferisce che la Società gestisce un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato pubblico/privato riconducibile alla tipologia di cui all'art. 4, c. 2, lett. c) del D. Lgs. 175/2016. Si sottolinea, in questo quadro, che l'Amministrazione verifichi le condizioni di attuazione del partenariato alla luce dei pareri resi da questa Sezione di controllo con delibere n. 14 e 15 del 2026.

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

La fattispecie non ricorre: la società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri mentre ha in media n. 63 dipendenti nel 2023 e n. 70 dipendenti nel 2024.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre, la Società ha fatto registrare un fatturato medio pari a € 12.289.523 nel periodo 2021-2023 e pari a € 12.627.383 nel periodo 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre, nel periodo 2019-2024 la Società ha fatto registrare sempre risultati di esercizio positivi.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nei Piani in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla società ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026 e per il periodo 2025-2027, puntualizzando che la società, sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo ha rispettato l'obiettivo per l'esercizio 2024. Mentre sulla base dei dati di preconsuntivo l'obiettivo non risulta essere stato completamente raggiunto per l'esercizio 2025. Il Comune riferisce che la società ha segnalato "che la maggiore incidenza dei costi rispetto al budget, che prevedeva un'incidenza contenuta entro l'80%, è dovuta essenzialmente ad una riduzione dei ricavi (minori concessioni di loculi, minore mortalità) e ad un aumento dei costi di funzionamento e del personale (ivi inclusi incrementi dei costi riconducibili al CCNL e agli oneri sociali)".

Il Comune conclude pertanto la propria analisi affermando che alla luce delle motivazioni fornite dalla società e dei risultati positivi conseguiti dalla società si ritiene in ogni caso non sussistere ad oggi la condizione di cui all'art.20, c.2, lett. f.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

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

15.3 Tipo di controllo esercitato

Il Comune qualifica la Società come soggetta a controllo solitario in virtù della maggioranza dei voti esercitabili nell'Assemblea ordinaria.

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

La Società risulta aver adottato il regolamento relativo alle procedure di reclutamento del personale in ossequio a quanto previsto dall'art. 19 c. 2 T.U.S.P.

15.5 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie prevedono che la Società sia gestita da un Amministratore unico o da un Consiglio di amministrazione formato da tre componenti (art. 20) nel rispetto dell'equilibrio di genere. Come già evidenziato l'incarico di Amministratore delegato, se nominato, deve essere attribuito al socio privato (art. 27).

Attualmente, in continuità peraltro con il triennio precedente l'amministrazione risulta affidata ad un organo collegiale composto da tre membri.

Il relativo verbale è stato trasmesso alla Sezione ed acquisito al prot. SC_ER-0002395 del 19 maggio 2023. Il mantenimento dell'Organo collegiale viene motivato "in quanto soddisfa l'esigenza di un'effettiva partecipazione operativa del socio privato; dall'altro, il patto parasociale sottoscritto all'esito della gara a doppio oggetto attribuisce al socio privato il diritto di designare un amministratore delegato, che può essere tale solo all'interno di un Consiglio di amministrazione". Nel medesimo verbale viene dato atto che resta invariata la spesa complessiva pari a € 65.000 annui (€ 20.000 per il Presidente, € 40.000 per l'Amministratore delegato, € 5.000 per il Consigliere). Sono inoltre previsti rimborsi a pie di lista per le spese sostenute in ragione del proprio ufficio. Gli atti relativi alla nomina del precedente Organo amministrativo (disposta con delibera del 30 aprile 2020 di contenuto sostanzialmente analogo a quella più sopra esaminata) sono stati oggetto di attività istruttoria da parte del Ministero dell'Economia e delle

finanze, Dipartimento del Tesoro, Direzione VII con note trasmesse per conoscenza a questa Sezione.

Dalle verifiche svolte sul Bilancio 2013 di Bologna servizi cimiteriali che, come già evidenziato, ha assunto detta denominazione in data 1° agosto 2013 contestualmente all'ingresso nella compagine sociale del socio privato operativo, risulta sostenuto un costo complessivo per compensi agli amministratori pari a € 32.250 a fronte di un costo complessivo pari a € 65.457 nel 2020, € 65.400 nel 2021, € 65.400 nel 2022, € 88.723 nel 2023, € 65.274 nel 2024.

In risposta all'approfondimento istruttorio sul punto il Comune di Bologna ha riferito che "nell'esercizio 2013 la società è stata attiva, come concessionaria dei servizi cimiteriali del Comune di Bologna, per soli cinque mesi, dal 1/8 al 31/12/2013.

Le successive variazioni dei compensi, intervenute nel 2016 e poi nel 2023 per necessari adeguamenti a fronte delle dimensioni assunte dalla società nel corso degli anni quanto a fatturato e al numero di dipendenti, hanno portato a giungere, negli esercizi 2023 e 2024, ad un costo complessivo del Consiglio di Amministrazione rispettivamente di € 88.723,00 nel 2023 e € 65.274,00 nel 2024". Prosegue l'Ente puntualizzando che "il maggior costo rilevato nell'esercizio 2023 comprende anche i compensi per l'incarico di Direttore Generale *ad interim* conferito all'Amministratore Delegato, a seguito di dimissioni del precedente e in attesa della conclusione della procedura avviata per la selezione del nuovo Direttore Generale. Infatti, nel 2024 il costo complessivo del Consiglio di Amministrazione torna a regime.

Deve essere comunque precisato che il parametro/limite dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c. 7 del T.U.S.P., non risulta applicabile a questa società, a parere di questa Amministrazione, in quanto l'annualità 2013 non è completa, comprendendo soltanto le mensilità da agosto a dicembre.

Inoltre, il compenso definito dalla prima assemblea per i componenti del Consiglio di Amministrazione prevedeva un importo simbolico per il Presidente e per il componente di designazione comunale, in quanto individuati tra dipendenti dell'Ente. Questi ultimi procedevano a riversare le loro spettanze nelle casse comunali.

In seguito, per sopraggiunti divieti normativi, si è proceduto a designare professionalità esterne al Comune.

Nel 2016 l'assemblea del 25 gennaio stabilì un compenso più elevato per l'Amministratore delegato - di designazione del socio privato - il cui compenso era stato fissato nel 2013 in soli 25.000 euro annui [...].

Nella seduta assembleare del 10/05/2023, si è provveduto invece a riequilibrare tra loro i compensi dell'AD e del Presidente, mantenendo fermo l'importo complessivo.

Non si è avviato un recupero delle somme erogate, da parte della società BSC S.r.l. in quanto, come accennato, non si riscontra la possibilità di erogare compensi raffrontabili a quelli pagati nel 2013 per soli cinque mesi di attività, pena l'impossibilità di reperire professionalità adeguate a guidare e amministrare una società delle dimensioni funzionali ed economico-finanziarie di BSC S.r.l.

A questo proposito appare utile evidenziare che dal 2013 al 2024 il fatturato della società è passato da 9.793.929 euro a 12.396.850 euro nel 2024, mentre alla fine del 2024 gli investimenti complessivi realizzati erano superiori ai 9 milioni”.

La Sezione preso atto anche delle comunicazioni Ministero dell’Economia e delle Finanze e considerato che le informazioni acquisite in sede istruttoria che non hanno contribuito a chiarire definitivamente le motivazioni per le quali non sia stato rispettato il parametro del 2013 che va comunque ritenuto ancora vigente, sollecita una profonda rimediazione delle motivazioni relative alla definizione dell’ammontare dei compensi anche tenendo conto, qualora se ne ravvisino le circostanze, delle indicazioni pervenute dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.). In tal senso la questione sarà oggetto di specifico approfondimento nei prossimi cicli di controllo.

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

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell’art. 6, c. 4, del T.U.S.P. anche dall’ultima disponibile, relativa all’esercizio 2024, come nelle precedenti, il monitoraggio svolto ha indotto l’organo amministrativo a ritenere che sia da escludere il rischio di crisi aziendale “in quanto la società non ha subito impatti negativi dalle attuali crisi internazionali, la situazione finanziaria, economica e patrimoniale della società è ottima e non vi sono pertanto incertezze in merito alla sussistenza delle condizioni di “continuità aziendale”. La società ha predisposto, ai sensi dell’art. 6, comma 3, del T.U.S.P. gli strumenti di governo societario indicati nella menzionata relazione motivando i casi di mancata integrazione.

16 Centro Agroalimentare Bologna - CAAB S.p.A.

CAAB S.p.A. è controllata dal comune di Bologna con una partecipazione dell’80,04%, gli altri enti pubblici soci sono (Camera di Commercio di Bologna 7,57%, Regione Emilia-Romagna 6,12% e Città Metropolitana di Bologna 1,54%). Fanno parte della compagine sociale anche soci privati: Associazioni economiche e di categoria, Istituti di credito e dagli Operatori del settore.

16.1 L'attività svolta

La Società ha per oggetto lo sviluppo e gestione del mercato Agro-alimentare all'ingrosso, di interesse generale, di Bologna, nonché di altri mercati Agro-alimentari all'ingrosso comprese le strutture di trasformazione e condizionamento (art.2 Statuto). Nel piano in esame il Comune puntualizza che "La Società è stata costituita l'11 giugno 1990 con atto rep.17.879. (Deliberazione consiliare O.d.G. n. 1287, PG n. 22.133 del 19.03.1990). Con delibera P.G. n. 69271/2006 del 31.3.2006 la Giunta del Comune di Bologna ha riconosciuto la sussistenza dell'esercizio di direzione e coordinamento nei confronti della Società ai sensi degli artt. 2497 ss. c.c. La Società ha in concessione in diritto di superficie a titolo oneroso delle aree, di proprietà comunale, nelle quali ha sede il mercato ortofrutticolo; è inoltre proprietaria di aree annesse al Centro, acquisite dal Comune per avviarne la valorizzazione e la cessione con destinazione dei proventi alla realizzazione dell'infrastruttura commerciale e poi al sostegno delle attività del Centro Agroalimentare. Il Consiglio Comunale di Bologna ha approvato successive modifiche alla convenzione relativa alla concessione delle suddette aree, autorizzando la subconcessione del diritto di superficie su alcune aree e su immobili, interessati dal progetto denominato F.I.CO., al fondo immobiliare PAI. Con deliberazione PG n. 288412/2018, esecutiva dal 23 luglio 2018, il Consiglio Comunale di Bologna ha approvato alcune modifiche statutarie, tra le quali la trasformazione della forma sociale da società consortile per azioni (S.c.p.a.) a società per azioni (S.p.A.), a seguito dell'acquisizione di parere favorevole dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna in merito alla compatibilità della vigente normativa regionale in materia".

16.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Il Comune riferisce che "L'attività della Società rientra nella previsione di servizio di interesse generale di cui all'art. 4 comma 2, lett. a) del D.Lgs. 175/2016 ed è strettamente connessa alle finalità istituzionali dell'Ente. Elementi pubblicistici del servizio, peraltro, si rinvencono nell'obbligo di adozione di un Regolamento di gestione del mercato, approvato dall'ente istitutore del servizio (il Comune).

Inoltre, in base alle disposizioni della Legge regionale E.R. 19 gennaio 1998, n. 1, 'DISCIPLINA DEL COMMERCIO NEI CENTRI AGROALIMENTARI E NEI MERCATI ALL'INGROSSO, la gestione dei Centri agroalimentari deve essere assicurata dagli enti istitutori dei centri (i Comuni), secondo una delle forme di cui all'art. 22 della Legge 8 giugno 1990, n. 142 o dall'art. 12 della Legge 23 dicembre 1992, n. 498. Si tratta di

leggi entrambe abrogate con l'adozione del Testo Unico Enti locali (D.Lgs. 267/2000). Poiché la legge regionale non è stata oggetto di modificazioni relativamente a tale disposizione, se ne desume che la Regione Emilia-Romagna consideri tuttora il servizio di cui trattasi nel novero dei servizi pubblici locali e richieda che la gestione sia assicurata da una delle forme tipizzate dalle leggi richiamate".

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

La fattispecie non ricorre: a fronte di un numero medio di 16 dipendenti la società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: la società ha fatto registrare un fatturato di € 7.599.545 nel triennio 2021-2023 e di € 7.426.510 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre: nel quinquennio 2019-2024 la società ha fatto registrare un risultato negativo soltanto nell'esercizio 2020, seppure di importo particolarmente rilevante (€ 21.425.955).

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nei Piani in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla società ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026 e per il periodo 2025-2027, puntualizzando che la società, sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo ha assicurato il rispetto dell'obiettivo per l'esercizio 2024 e per l'esercizio 2025.

Il Comune conclude pertanto la propria analisi ritenendo non si verifichi la condizione di cui all'art.20, c.2, lett. f.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

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

16.3 Stato di attuazione Piano revisione straordinaria (art. 24, D. Lgs. n. 175/2016).

In relazione alla dismissione della partecipazione indirettamente detenuta dal Comune tramite CAAB S.p.A. in Consorzio Esperienza Energia Soc. consortile a r.l. deliberata nel piano di revisione straordinaria in quanto l'attività risulta estranea ai vincoli di scopo di cui al co.1 dell'art. 4 del T.U.S.P. l'Ente riferisce che CAAB S.p.A. ha "esercitato il diritto di recesso dal Consorzio Esperienza Energia Scrl, il Consorzio ha convocato in data 18 maggio 2023 una Assemblea dei Soci per la liquidazione delle quote dei Soci esclusi e dei Soci che hanno esercitato il recesso; è stata, pertanto, deliberata l'uscita del Socio Caab Spa e in data 9/05/2024 è stata liquidata la quota di partecipazione".

16.4 Tipo di controllo

La Società è soggetta a controllo (solitario) da parte del Comune di Bologna in ragione della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

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

Il "Regolamento personale dipendente" pubblicato sul sito della società disciplina, fra l'altro i "criteri e le 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, comma 3, d.lgs. 165/2001" (art. 25).

16.6 Organo di amministrazione e compensi

Le disposizioni statutarie relative all'organo amministrativo prevedono che "l'amministrazione della società è affidata ad un Amministratore Unico oppure, nel caso in cui l'Assemblea, in sede di nomina, individui specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa tali da richiedere una gestione pluripersonale, ad un Consiglio di Amministrazione composto da 3 (tre) o 5 (cinque) membri" (art.20).

L'organo in carica fino al 31 dicembre 2024 è stato nominato dall'Assemblea dei Soci in data 13 luglio 2022 che ha optato per un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri in quanto si è ritenuta "la formula dell'Organo Amministrativo collegiale consenta una migliore istruttoria delle decisioni, garantendo un confronto ed un contraddittorio al proprio interno e, nel contempo, garantisca competenze e professionalità diversificate per una più efficace ed efficiente gestione. Tale scelta è volta ad assicurare che le decisioni di carattere gestionale, proprie dell'Organo Amministrativo, siano prese in contraddittorio con almeno un componente nominato in

Assemblea dalle minoranze in seno alla Società: essendo CAAB Spa la Società di gestione di un servizio pubblico rilevante per il territorio, si è ritenuto opportuno consentire alle componenti dell'azionariato diverse dal Comune di esprimersi nella gestione stessa attraverso un componente da esse designato. La decisione impatta molto modestamente sui costi della Società in quanto il dato storico e oggettivo dimostra chiaramente l'esiguità delle spese legate ai compensi degli Amministratori, che sono coerenti con le disposizioni previste dal D. Lgs 175/2016".

I compensi annui onnicomprensivi deliberati dall'Assemblea dei soci consistono in € 35.000 per il Presidente, ed € 4.000 per i Consiglieri, per un totale di € 43.000 (a fronte di un costo totale sostenuto nel 2013, come risultante dal relativo bilancio, pari a € 57.798) sono pertanto rispettati i limiti stabiliti dell'art. 11, c. 6 e c. 7, T.U.S.P.

Con successiva delibera assembleare del 16 luglio 2025, trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art.11, c.3, T.U.S.P., viene riconfermata l'opzione per l'organo collegiale formato da tre componenti mantenendo invariato il compenso. Anche in questo caso nel verbale sono rappresentate le esigenze organizzative e gestionali che hanno indotto i soci a mantenere un Consiglio di amministrazione: "l'organo collegiale consente una più approfondita istruttoria delle decisioni favorendo il confronto e il contraddittorio interno, elementi che garantiscono maggiore ponderazione e trasparenza soprattutto in relazione alla crescente complessità e all'incremento delle attività societarie anche connesse all'attuazione degli interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR);

- l'attuazione degli interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) richiede una governance capace di presidiare in modo continuativo e coordinato le fasi di esecuzione e controllo assicurando efficacia e tempestività;
- il Consiglio di Amministrazione permette di valorizzare competenze complementari utili per affrontare le sfide emergenti legate alla sostenibilità ambientale, all'evoluzione tecnologica, alla transizione digitale e all'adozione di sistemi di intelligenza artificiale rafforzando la responsabilità condivisa in linea con i principi di buona amministrazione;

la scelta è compatibile con le esigenze di contenimento dei costi in quanto il compenso complessivo previsto per i membri dell'Organo Amministrativo non supera quello che sarebbe spettato all'Amministratore Unico, garantendo sostenibilità economica;

la decisione è coerente con i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e risponde alle esigenze di adeguamento organizzativo in funzione delle finalità istituzionali perseguite dalla Società".

16.7 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale 2023 e 2024

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. Gli esiti del monitoraggio hanno indotto l'organo amministrativo a ritenere che sia da escludere il rischio di crisi aziendale.

Nel prendere atto delle risultanze della valutazione svolta la Sezione evidenzia che di particolare rilievo nel bilancio della società risulta essere nell'ambito delle immobilizzazioni finanziarie la voce B.III.3 "Altri titoli" pari a € 43.299.012 al 31 dicembre 2024 e corrispondente al Fondo Immobiliare PAI Comparto A e Comparto B. Il fondo Fondo Pai - Parchi Agroalimentari Italiani - è dedicato all'investimento in aree e immobili destinati a progetti di valorizzazione delle eccellenze enogastronomiche italiane, in particolare al progetto F.I.CO.

Al riguardo, il Collegio sindacale, ha invitato "l'Organo amministrativo a monitorare costantemente l'andamento della gestione del Fondo Comparto A considerato che le previsioni formulate e basate sul Business Plan 2024 del Fondo, approvato dalla SGR a dicembre 2024, sono soggette alle incertezze tipiche del settore e di ogni attività previsionale, che potrebbero influenzare le valutazioni dell'investimento".

Gli stessi Amministratori, nella nota integrativa, in considerazione della trasformazione del *format* dall'originale F.I.C.O. al nuovo progetto imprenditoriale "Grand Tour Italia" sottolineano l'importanza di continuare a monitorare con attenzione la *performance* dell'investimento evidenziando come il valore complessivamente iscritto a bilancio al 31 dicembre 2024 sia il risultato di "un processo di valutazione particolarmente complesso e soggetto a significativi elementi di stima".

Il Collegio, preso atto delle prospettazioni provenienti dal Collegio sindacale e dagli Amministratori della Società (rese, come riportato, con riferimento, nello specifico, al c. d. progetto F.I.C.O.), pur rilevando come non siano del tutto chiarissime nelle loro manifestazioni espressive, sottolinea come, in realtà, le stesse convergono nel lasciar intendere uno scenario prospettico non del tutto rassicurante.

Ciò premesso, il Collegio formula uno specifico invito all'Amministrazione affinché adotti tutte le iniziative necessarie finalizzate alla salvaguardia delle risorse pubbliche. In tale direzione auspica che vengano impartite, nell'immediato, direttive agli stessi rappresentanti pubblici presenti nei consessi decisionali affinché, nell'esercizio dei diritti societari, tutelino il valore della partecipazione ed intervengano immediatamente qualora ne ravvisino la necessità a tutela dell'integrità della medesima partecipazione pubblica. Non è fuor di luogo evidenziare che la perdita di patrimonio societario per effetto di comportamenti gestionali gravemente colpevoli concretano un danno erariale.

In secondo luogo, il Collegio invita il Comune a valutare, in termini più generali, l'impegno (o i contenuti specifici dell'impegno) nella stessa compagine societaria, specie con riferimento a progetti che non manifestino una reale capacità attrattiva di investimenti e reali potenzialità reddituali e, per tali via, non soddisfino l'interesse pubblico generale alla partecipazione societaria pubblica. Va da sé, infatti, che l'Ente deve costantemente riscontrare la stessa permanenza dell'interesse generale all'intervento pubblico coerentemente con le norme che regolano la legittimità delle scelte discrezionali in materia di Società a partecipazione pubblica. Occorre non perdere di vista, in questa esigenza, che opachi piani di rilancio industriale non pregiudichino la fondamentale corrispondenza che deve intercorrere tra l'utilizzo di risorse pubbliche e la prestazione di servizi essenziali in favore dei cittadini.

Attesa la rilevanza della questione, la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti nel corso dei prossimi cicli di controllo.

17 Finanziaria Bologna Metropolitana - FBM S.p.A. in liquidazione

Finanziaria Bologna metropolitana S.p.A. è una Società interamente pubblica, organizzata secondo il modello *in house providing*, partecipata con la medesima quota (32,83 per cento) dal Comune, dalla Città Metropolitana di Bologna e dalla CCIAA di Bologna, con una quota dell'1 per cento dalla Regione Emilia-Romagna e con una quota dello 0,5 per cento dall'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

L'assemblea dei soci del 31 luglio 2018 ha deliberato lo scioglimento anticipato della società (art.2484 n. 6 c.c.), ponendola in liquidazione con effetto dal 25 settembre 2018 e provvedendo, contestualmente, alla nomina del liquidatore.

Nei piani in esame il Comune riferisce che "i criteri in base ai quali si dovrà svolgere il procedimento di liquidazione sono: la realizzazione al meglio dell'attività, il pagamento di tutti i creditori sociali e la distribuzione ai soci dell'eventuale residuo attivo, il tutto nel più scrupoloso rispetto delle norme di legge e nel rispetto dei principi e delle disposizioni di legge in materia.

La cessione dell'azienda relativa ai servizi tecnici è avvenuta il 24 settembre 2018, a favore di ERVET S.p.A. La società è pertanto attualmente inoperativa".

Prosegue l'Ente evidenziando che sono ancora in corso le procedure per la cessione di fabbricati e di un terreno e, in relazione a quest'ultimo anche la più recente asta per la cessione è andata deserta.

18 Hera S.p.a.

La società HERA S.p.A. (partecipata all'8,40%), dal 26 giugno 2003 è quotata nel

mercato regolamentato gestito da Borsa Italiana S.p.A. Nonostante ai sensi dell'art. 26, c. 3, del T.U.S.P.: "le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015", l'Ente, nel piano in esame, svolge una sintetica analisi della Società prevedendone il mantenimento. L'Ente, inoltre, puntualizza che le eventuali partecipazioni che la Società detiene non costituiscono per il Comune di Bologna "partecipazioni indirette" ai sensi dell'art. 2, lett. g), T.U.S.P.

19 Interporto Bologna S.p.A.

La Società è partecipata dal Comune di Bologna con una quota del 35,10%, gli altri soci pubblici sono la Città Metropolitana di Bologna (quota del 17,56%) e la CCIAA di Bologna (quota del 5,90%).

19.1 L'attività svolta

In occasione delle modifiche statutarie approvate dall'assemblea straordinaria dei soci in data 29 ottobre 2024 l'oggetto sociale è stato aggiornato come segue: "La Società ha per oggetto la promozione, il coordinamento, lo svolgimento e la gestione di tutte le attività inerenti alla costituzione, alla realizzazione, all'esercizio e allo sviluppo, nel territorio della Città metropolitana di Bologna, dell'Interporto di Bologna in conformità a quanto previsto dalla disciplina normativa vigente, segnatamente ai fini della integrazione dei sistemi di trasporto terrestre, ferroviario, marittimo, fluviale ed aereo. La Società è funzionale al raggiungimento di rilevanti interessi pubblici per la comunità: concentrare i flussi di merci e promuovere il trasporto multimodale (con effetti benefici sull'ambiente); aumentare la competitività e l'efficienza delle imprese di trasporto/logistica con lo sviluppo di soluzioni innovative anche per la distribuzione urbana e metropolitana delle merci; favorire lo sviluppo di reti logistiche nazionali ed internazionali, offrendo servizi competitivi al sistema produttivo, in particolare metropolitano e regionale. Per quanto sopra, la Società potrà, in maggiore dettaglio svolgere e gestire le seguenti attività: a. favorire e promuovere lo sviluppo del trasporto ferroviario intermodale delle merci in tutte le sue modalità ed in tutte le sue forme; b. promuovere la concentrazione delle attività di magazzinaggio e logistica in un'unica area dotata di terminal ferroviari e di servizi dedicati alle merci e alle persone che ivi operano, minimizzando e razionalizzando l'accesso di mezzi pesanti nell'area metropolitana; c. contribuire ad accrescere il vantaggio competitivo del sistema produttivo metropolitano e regionale, grazie ad un'offerta innovativa di servizi logistici e di trasporto delle merci; d. sostenere e supportare il trasferimento di merci dal trasporto su camion alla ferrovia, [...]

- e. concorrere a organizzare e gestire la forte attrattività del nodo bolognese [...]
- f. attività di servizi e di Facility Management & Maintenance da erogarsi in favore delle imprese del territorio interessate [...]
- g. favorire il potenziamento della capacità produttiva di energia elettrica da fonti rinnovabili”.

19.2 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Nei piani in esame il Comune afferma che la partecipazione societaria non rientrava finora in alcuna delle categorie di cui all'art. 4; tuttavia, la modifica dell’oggetto sociale orientata allo sviluppo delle attività logistiche e di gestione dell’intermodalità dei trasporti merci nell’area vasta, approvata dall’Assemblea dei soci del 29 ottobre 2024, consente il rientro della società nella categoria di cui all’art. 4, c. 2, lett. a). Al riguardo si rinvia alle considerazioni svolte al successivo punto 19.3.

In merito alla partecipata in esame il Comune già nel 2013 (deliberazione consiliare odg 81/2013 del 18 febbraio 2013) aveva autorizzato la cessione del proprio pacchetto azionario, decisione poi riconfermata sia nel piano di razionalizzazione delle società partecipate adottato ai sensi dell’art.1, c. 611 e 612 della L. n. 190/2014, sia in sede di revisione straordinaria e anche nei successivi piani di ricognizione ordinaria in quanto la partecipazione societaria era stata ritenuta non riconducibile alle categorie di cui all’art. 4, del T.U.S.P. (art.20, c. 2, lett.a).

Nel piano in esame il Comune riferisce che “l’Amministrazione recentemente insediata ha manifestato l’interesse al mantenimento della proprietà pubblica, al fine di svolgere un ruolo di presidio all’interno di un’infrastruttura importante per il territorio, anche a garanzia dell’etica e della sicurezza sul lavoro. A tal fine, con Deliberazione di Giunta P.G. n. 503838/2021 – DG/PRO/2021/246, è stato quindi dato mandato alle competenti strutture tecniche, di concerto con le altre componenti pubbliche e con gli organi societari, di valutare una modifica dell’oggetto sociale attraverso l’inserimento di attività ulteriori, riconducibili alle competenze istituzionali degli Enti partecipanti in una logica di area vasta. Gli Enti pubblici soci hanno pertanto proceduto a costituire un Tavolo tecnico di lavoro, al fine di procedere ad un aggiornamento, mediante modifica statutaria, della *mission* societaria, orientandola verso attività logistiche e di gestione dell’intermodalità dei trasporti merci (sia su gomma, sia su rotaia) nell’area vasta”. Dette modifiche, come già evidenziato sono state approvate dall’Assemblea Straordinaria dei Soci del 29 ottobre 2024.

Nel piano 2024 il Comune richiama anche il disegno di Legge sulla riforma degli Interporti al vaglio del Parlamento, poi approvato definitivamente (L. n. 177/2025) evidenziando che "definisce gli interporti come infrastrutture strategiche per lo sviluppo e per la modernizzazione del Paese e specifica che la rete degli interporti costituisce, nel suo insieme, una delle infrastrutture fondamentali per il sistema nazionale dei trasporti ed è strettamente pertinente al perseguimento di interessi pubblici di rilievo generale. A tal proposito si fa presente che, come riconosciuto dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nella sentenza n. 1776 del 12.03.2020, gli interporti svolgono servizi essenziali e la struttura fisica dell'interporto, in particolare, è evidentemente funzionale a realizzare rilevanti interessi pubblici per la comunità, quali concentrare i flussi di merci e promuovere il trasporto multimodale con particolare riferimento alla modalità ferroviaria (con influssi benefici sull'ambiente), aumentare la competitività e l'efficienza delle imprese di trasporto/logistica e sviluppare reti logistiche nazionali ed internazionali, offrendo servizi migliori al sistema produttivo". Infine, anche il disegno di legge citato stabilisce che la rete degli interporti è un'infrastruttura fondamentale per il sistema dei trasporti e pertiene al perseguimento di interessi pubblici di rilievo generale".

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

La fattispecie non ricorre: a fronte di un numero medio di 25 dipendenti la società è amministrata da un organo collegiale composto da tre membri.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: la società ha fatto registrare un fatturato medio di € 20.045.390 nel triennio 2021-2023 e di € 15.219.611 nel triennio 2022-2024.

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 si trova nella condizione descritta all'art. 20, c. 2 lett. e) T.U.S.P. avendo fatto registrare nel periodo 2019-2024 i seguenti risultati di esercizio.

2019	2020	2021	2022	2023	2024
-1.348.770,00	-29.261,00	42.318,00	-2.793.570,00	-2.284.159,00	-1.668.802,00

Il Comune rappresenta che, in considerazione della "particolarità dell'anno 2020 contrassegnato dalla situazione pandemica a livello mondiale, e considerato quanto stabilito dall'art. 10 comma 6 bis del D.L. 77/2021, si ritiene di escludere dal computo dei cinque esercizi precedenti, l'anno 2020. In conseguenza di quanto sopra, gli esercizi contraddistinti da un risultato negativo e da prendere in considerazione ai fini della condizione di cui all'art. 20, c. 2, lett.e) del D.Lgs. 175/2016 sono pertanto tre (anni 2019, 2022 e 2023)". Analoghe valutazioni sono formulate nel Piano 2025 dove l'Ente afferma che sono da prendere in considerazione le annualità 2022, 2023 e 2024.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre senza fornire alcun elemento informativo al riguardo o supportare le proprie conclusioni da una specifica analisi.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

19.3 Stato di attuazione Piano revisione straordinaria (art. 24, D. Lgs. n. 175/2016) ed esito della ricognizione in esame

Come già evidenziato il Comune di Bologna aveva deliberato la dismissione della partecipazione nella società, anche in epoca precedente all'approvazione del piano di revisione straordinaria. Detto orientamento confermato anche negli anni successivi è stato mutato a partire dal piano di revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2020 adottato con deliberazione P.G. 579986/2021.

Prosegue l'Ente evidenziando che dopo diversi tentativi di vendita non andati a buon fine, l'Amministrazione comunale ha espresso un diverso orientamento rispetto alla dismissione della società optando per un mantenimento della partecipazione congiuntamente agli interventi di razionalizzazione di seguito elencati:

- "- una modifica dell'oggetto sociale, nel senso del superamento delle attività di progettazione e realizzazione immobiliare – ormai esaurite - e di sviluppo delle funzioni in materia di logistica e supporto alla circolazione intermodale delle merci;
- la valutazione di un riassetto della partecipazione societaria anche attraverso un possibile trasferimento delle quote detenute a favore di altri Enti pubblici che annoverino, tra le proprie funzioni istituzionali, il trasporto, l'intermodalità e la viabilità sostenibile nell'area vasta;
- un accordo sul controllo congiunto tra quelli che saranno, in futuro, i Soci pubblici; accordo al momento attuale non esistente".

Il Comune pertanto (nei Piani 2024 e 2025) conclude la propria analisi confermando il mantenimento congiuntamente ad alcuni interventi di razionalizzazione. In dettaglio nel Piano 2024, al punto "Azioni da intraprendere", evidenzia che "a seguito dell'adozione del nuovo Statuto sociale la società è chiamata a sviluppare le attività legate agli interventi sul ramo ferroviario, in parte contribuiti con fondi pubblici, le attività legate all'integrazione dei sistemi di trasporto e promozione del trasporto intermodale, minimizzando e razionalizzando l'accesso di mezzi pesanti nell'area metropolitana e promuovendo altresì lo sviluppo di soluzioni innovative anche per la distribuzione urbana e metropolitana delle merci, in un'ottica di transizione energetica e di attenzione all'impatto ambientale". Nel Piano 2025 riferisce che occorre "proseguire nell'azione di rinnovamento della società dando attuazione alle modifiche dell'oggetto sociale, sviluppando le attività legate all'integrazione dei sistemi di trasporto e del trasporto intermodale in ottica di transizione energetica e di attenzione all'impatto ambientale, anche al fine di ritornare ad una situazione di equilibrio di bilancio".

Si puntualizza che anche gli altri due soci pubblici hanno revocato la precedente decisione di dismettere la partecipazione. La Città Metropolitana di Bologna già da tempo in occasione della Revisione straordinaria delle partecipate di cui alla delibera di Consiglio metropolitano n. 47 del 27 settembre 2017 e la C.C.I.A.A. di Bologna più recentemente con delibera di Giunta del 5 dicembre 2024.

19.4 Le operazioni di riassetto societario

Il mantenimento della partecipazione in Interporto S.p.A. secondo quanto emerge dalla documentazione in atti si inserisce in un quadro di riassetto complessivo della società caratterizzato dalla fine delle attività legate al segmento immobiliare e ad un maggior impegno nel comparto ferroviario e nel settore delle energie rinnovabili (cfr. Interporto Bologna S.p.A. – Piano strategico 2024-2032).

Con deliberazione consiliare P.G. n. 774378/2024, il Comune di Bologna ha approvato il nuovo testo dello statuto societario, che ha introdotto importanti innovazioni nell'oggetto sociale e nella *governance* della società medesima

Come indicato nella delibera consiliare "le più rilevanti modifiche innovative attengono ai seguenti articoli:

- art 3 Durata della società, che passa dal 31 dicembre 2050 al 31 dicembre 2070;
- art. 4 Oggetto sociale, in cui vengono descritti nel dettaglio la tipologia di servizi che l'infrastruttura potrà offrire, funzionali al miglior raggiungimento degli

interessi generali che gli Enti Pubblici soci perseguono, anche in termini di riduzione dell'impatto sulla mobilità e sull'ambiente dell'attività di trasporto e logistica;

- art. 13 e 14 Competenze dell'Assemblea Ordinaria e Straordinaria, introducendo due nuovi articoli con una puntuale enunciazione delle stesse, comprese quelle assegnate in via esclusiva all'Assemblea Ordinaria, tra le quali l'indicazione del Presidente e dell'eventuale Vicepresidente e Amministratore delegato;
- art. 19 Composizione del Consiglio di Amministrazione, i cui membri vengono aumentati fino a 5 per maggior aderenza alla natura pubblico-privata della Società, la cui composizione dovrà rispettare le normative tempo per tempo vigenti sulla rappresentanza di genere;
- art. 20 Organi delegati di nuova introduzione, con la previsione di un eventuale e solo Amministratore delegato rispetto alla possibilità attuale di nominare più delegati, nell'ottica di razionalizzazione e contenimento della spesa;
- art. 22 Competenze e deliberazioni del Consiglio di Amministrazione, con una migliore definizione delle competenze, identificando quelle assegnate in via esclusiva che richiedono la maggioranza dei Consiglieri, tra cui viene inserita la predisposizione di budget, Piani Strategici/Industriali/Investimento;
- art.25 Direttore Generale, figura eventualmente nominabile e revocabile dal Consiglio di Amministrazione che ne determina i compiti di ordinaria amministrazione i poteri e la retribuzione;
- art. 27 Revisione Legale dei Conti, con la sostituzione dell'attuale previsione del "controllo contabile" con quella della "Revisione legale dei conti" in ottemperanza alle disposizioni del D.Lgs. 39/2010; l'incarico del soggetto preposto alla revisione legale è conferito dall'Assemblea ordinaria dei Soci, su proposta motivata del Collegio Sindacale, che ne determina il corrispettivo per tutta la durata dell'incarico".

In seguito alle descritte modifiche statutarie e, in particolare, al fine di contribuire al finanziamento del percorso di mutamento del "core business aziendale" l'Assemblea straordinaria dei soci di Interporto S.p.A. del 23 dicembre 2024 ha deliberato l'aumento del capitale sociale, scindibile, per l'importo di € 8.000.058 (da attuali € 22.436.766 ad € 30.436.824) mediante emissione di n. 15.474 azioni al prezzo unitario di € 517 cadauna, da liberarsi mediante conferimenti in denaro e da offrire in opzione ai soci, ai sensi dell'art. 2441 c.c..

Ai soci è riservato il diritto d'opzione proporzionale alla partecipazione sociale detenuta da esercitarsi, inizialmente, entro la data del 28 febbraio 2025. Le azioni inoptate sono

attribuite ai soci che ne fanno richiesta alle stesse condizioni. La sottoscrizione delle azioni inoptate, da effettuarsi mediante versamento nelle casse sociali di un importo almeno pari al venticinque per cento del capitale sottoscritto, in relazione alle sottoscrizioni effettuate, dovrà avvenire entro la data del 31 marzo 2025. Scaduto questo ulteriore termine, è facoltà del Consiglio di amministrazione offrire le azioni residue non sottoscritte a terzi soggetti fisici o giuridici anche estranei alla compagine sociale o anche ai medesimi soci, con un sovrapprezzo, limitatamente ai terzi non soci. Le sottoscrizioni delle azioni residue dovranno avvenire entro la data del 31 maggio 2025.

Al riguardo il Comune di Bologna evidenzia che "l'approvazione dell'aumento di capitale costituisce uno dei tasselli sui quali si fonda l'ambizioso piano industriale approvato dal Consiglio di amministrazione di Interporto, esaminato dalla Giunta con esito favorevole per quanto attiene alle linee strategiche [...] in particolare per l'avvio di nuove attività nel settore della sostenibilità ambientale e per gli importanti investimenti ferroviari, finanziati anche con fondi FSC" ritiene quindi di approvare l'operazione straordinaria "pur non prevedendo l'adesione del Comune all'aumento di capitale, perché il mantenimento del presidio pubblico sull'hub logistico è comunque garantito dall'elevata partecipazione attuale di enti pubblici, compreso il Comune stesso, mentre è conveniente per la società assicurarsi il sostegno di privati investitori, richiamati dal rafforzamento della struttura e dagli investimenti finalmente in corso di attuazione".

In seguito, l'Assemblea straordinaria dei soci del 29 maggio 2025 ha deliberato la proroga dei termini di sottoscrizione dell'aumento di capitale al 31 dicembre 2025. Dal relativo verbale risulta che a tale data l'aumento è stato sottoscritto per € 2.038.531 da tre soci Città Metropolitana di Bologna per € 1.434.675 e C.C.I.A.A. di Bologna per € 482.361 oltre al socio privato Mercitalia Rail S.r.l. per € 121.495. Infine, l'Assemblea straordinaria dei soci del 22 dicembre 2025, preso atto che non risultavano ulteriori sottoscrizioni, ha prorogato la scadenza conclusiva dell'operazione al 30 giugno 2026. Relativamente alla partecipazione dei soci pubblici all'operazione in questione acquisisce rilievo la puntuale e corretta applicazione dall'art. 14, c. 5 T.U.S.P. che prevede, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 3 della L. n. 196/2009, un divieto generale di porre in essere interventi di sostegno finanziario (aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie) alle società partecipate "con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali".

In deroga al divieto di "soccorso finanziario" la norma consente i trasferimenti straordinari alle società in perdita "a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni". Ovvero laddove gli interventi siano finalizzati a salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, purché autorizzati con d.P.C.M. soggetto a registrazione da parte della Corte dei conti.

Per quanto concerne il caso in esame nel prendere atto che, il Comune di Bologna, pur condividendo con gli altri soci la decisione di ricapitalizzare la società, ha stabilito di non esercitare il diritto di opzione e non sottoscrivere l'aumento di capitale, la Sezione osserva che attualmente Interporto S.p.A. si trova nella situazione descritta dall'art. 14, c. 5 T.U.S.P. avendo conseguito un risultato negativo nel triennio 2022-2024.

Desta, inoltre, notevoli perplessità la decisione di partecipare alla ricapitalizzazione assunta dagli altri soci pubblici (Città Metropolitana di Bologna e C.C.I.A.A. di Bologna) a dicembre 2024, quando, seppure non formalmente approvato il relativo bilancio, non poteva non essere noto l'andamento del risultato economico dell'esercizio, senza accompagnare detta azione dalla formalizzazione di un piano di risanamento della società nei termini di cui al citato c. 5 T.U.S.P. Detto orientamento gestionale appare del tutto svincolato da un contegno improntato alla prudenza e alla salvaguardia delle pubbliche risorse, il cui utilizzo deve essere costantemente ancorato a criteri di economicità e di riconosciuta utilità in termini di servizi prestati ai cittadini.

In questo quadro, giova richiamare quanto perspicuamente affermato dalla Sezione delle Autonomie (del. 10/2024/FRG): "la gestione delle società partecipate deve essere ispirata a criteri di efficienza; nell'ipotesi in cui la società abbia conseguito risultati d'esercizio negativi, l'ente socio non è legittimato *sic et simpliciter* a intervenire in soccorso della partecipata, ma è tenuto a un'attenta programmazione delle iniziative da intraprendere, volte a funzionalizzare il sovvenzionamento del fabbisogno finanziario della partecipata al risanamento della medesima [...]"

In sede di adozione del TUSP il Legislatore, ponendosi in sostanziale continuità con il previgente regime normativo, ha confermato la preclusione del soccorso finanziario a favore di organismi partecipati in condizione di precarietà economico-finanziaria, dovuta a perdite di esercizio strutturali, cui ha dedicato una disposizione *ad hoc* (cfr. art. 14, c. 5, Tusp), della quale è stato riconosciuto il carattere cogente, in quanto "*espressiva di inequivoco limite negativo all'incremento della spesa pubblica*": la preclusione *de qua*

costituisce declinazione del più generale principio, rispondente a basilari criteri di razionalità economica e di tutela delle finanze pubbliche, il quale vieta di detenere partecipazioni in soggetti sistematicamente in perdita o di fatto insolventi ovvero di attuare interventi di mero soccorso finanziario preordinati a occultare o alleggerire momentaneamente tale condizione, ove si tratti di organismi che *"appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari"*.

Nella medesima delibera la Sezione delle Autonomie evidenzia che "le esigenze sopra riferite ricorrono anche in caso di riduzione del capitale sociale sotto il limite legale; anche in questo caso deve essere dimostrato l'interesse dell'ente a coltivare la partecipazione nella società in perdita, dovendosi dimostrare (rispetto alla presa d'atto del suo scioglimento, a norma dell'art. 2484, co. 1, n. 4, c.c. che si verifica automaticamente in assenza di iniziative da parte dell'assemblea dei soci) la capacità della stessa di tornare in utile (previa valutazione di un piano industriale), nonché l'economicità e l'efficacia della gestione del servizio tramite il predetto organismo".

Conclusivamente, la Sezione, confermando le valutazioni espresse con deliberazione n. 34/2026/VSGO ritiene che la scelta di optare per la revoca del recesso precedentemente avviato, in presenza di accertate perdite di esercizio continuative e reiterate, anche se la latitudine della presente decisione non può estendersi fino a valutare lo "stato di salute" complessiva della Società, non appare adeguata nel contesto della verifica dei presupposti "di base" (tra i quali la solidità e la redditività prospettica dell'azienda) necessari per proseguire il mantenimento della partecipazione nella società, coerentemente con la salvaguardia nell'uso delle risorse pubbliche, valore sotteso all'intero impianto del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Questa Sezione sollecita pertanto l'Ente socio a ponderare, nel rispetto delle scelte di amministrazione attiva di competenza esclusiva del Comune, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, il mantenimento della partecipazione nella Società anche in considerazione della precedente decisione di dismissione della partecipazione in esame, ora revocata.

19.5 Tipo di controllo esercitato

Nei piani in esame il Comune riferisce che "la Società rientra nella categoria delle società meramente partecipate non a controllo pubblico, in quanto le partecipazioni detenute dai Soci pubblici, pur costituendo la maggioranza del capitale sociale se sommate insieme, non garantiscono un'influenza dominante sulle decisioni della Società. Ciò in quanto non esistono patti parasociali (o disposizioni statutarie) che assicurino il voto unanime dei Soci pubblici sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche (la stessa

decisione di dismissione, a suo tempo effettuata dal Comune di Bologna e dalla CCIAA di Bologna, non è stata condivisa dalla Città Metropolitana, quale Ente di area vasta portatore, pertanto, di interessi delle collettività relative a tale area)". Dopo una ricostruzione della giurisprudenza amministrativa e contabile in materia il Comune conclude affermando che la società non può essere considerata a controllo pubblico, e che pertanto, si ritiene che non debba essere soggetta alle disposizioni che il T.U.S.P. riserva a tali società.

Stante l'asserita insussistenza di una situazione di controllo pubblico nel piano in esame l'Ente afferma che le partecipazioni detenute dalla società Interporto di Bologna S.p.A. non costituiscono 'partecipazioni indirette' per il Comune di Bologna ai sensi dell'art. 2 T.U.S.P. e, in quanto tali, non vengono prese in considerazione.

Non risulta inoltre che la società abbia dato attuazione alle disposizioni destinate alle controllate pubbliche (si citano, fra gli altri, art. 6, art. 11, art. 19 T.U.S.P.).

Al riguardo si fa riferimento a quanto riportato nella presente delibera al punto 5 in merito all'orientamento recentemente accolto da questa Sezione in relazione alla definizione di società a controllo pubblico.

20 Lepida S.c.p.a.

Con riferimento a Lepida S.c.p.A., partecipata direttamente con una quota dello 0,0014 per cento, l'Ente opta per il mantenimento della partecipazione senza alcun intervento di razionalizzazione. Nei provvedimenti in esame il Comune evidenzia come l'attività svolta di gestione di servizi e prodotti ICT e di connettività regionale, sia qualificabile come "produzione di un servizio di interesse generale" ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a), del T.U.S.P.

Attualmente la Società, che opera in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dalla Regione con una quota, nettamente maggioritaria, superiore al 95 per cento e per la parte residua da tutti i Comuni e le Province dell'Emilia-Romagna oltre ad altre amministrazioni pubbliche per un totale di oltre 450 soci. Il controllo analogo congiunto è esercitato tramite un organismo di controllo denominato "Comitato permanente di indirizzo e coordinamento" istituito e disciplinato dalla convenzione quadro stipulata dai soci. Lepida S.c.p.a. rispetta tutti i parametri di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla disamina svolta nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2024 (deliberazione n. 77/2025/PARI), nonché alle precedenti relazioni.

21 Società reti e mobilità – SRM S.r.l.

La società, operante in conformità al modello *in house providing*, è partecipata dal Comune di Bologna con una quota del 61,63 % e, per la quota residua del 38,37% dalla Città Metropolitana di Bologna.

21.1 L'attività svolta

La Società svolge funzione di Agenzia locale per la mobilità ai sensi dell'art.19 della L.R. Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n.30 e s.m.i., nonché dagli artt. 25 e ss della L. R.Emilia Romagna 30 giugno 2008, n. 10. Nel piano in esame l'Ente puntualizza che per il Comune di Bologna la società svolge inoltre: 1. funzioni amministrative inerenti i servizi di trasporto pubblico innovativo di car sharing e bike sharing; 2. funzioni amministrative inerenti al servizio Piano Sosta ed ai servizi complementari, nonché controllo del relativo contratto di servizio.

21.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Il Comune riferisce che l'attività della Società, come più sopra descritta, rientra nella previsione di cui all'art. 4 c. 2, lett. d) del D. Lgs. n. 175/2016.

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

La fattispecie non ricorre: a fronte di un numero medio di 11/12 dipendenti la società è amministrata da un organo monocratico.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: la società ha fatto registrare un fatturato di € 122.219.814 nel triennio 2021-2023 e di € 134.748.784 nel triennio 2022-2024. L'Ente puntualizza che, nelle schede relative alla società risulta assente nell'ambito del fatturato la specificazione dei contributi in conto esercizio in quanto "la Società, in quanto Agenzia per la Mobilità ed il Trasporto Pubblico Locale del Comune di Bologna e della Città Metropolitana di Bologna, secondo quanto disposto dall'art. 19 della Legge Regionale Emilia Romagna 2/10/1998, n. 30, riceve contributi dalla Regione per l'esercizio di tale funzione, contributi che la Società utilizza quasi per intero per la gestione dei contratti

di servizio sottoscritti con gli operatori dei servizi pubblici locali [...] Soltanto una quota residuale di questi contributi regionali viene trattenuta dalla Società, nella misura massima pari allo 0,72% dei contributi ricevuti (tale percentuale è stata fissata dalla Regione Emilia Romagna, tenuto conto del bacino di Bologna), per coprire i costi di funzionamento di agenzia”.

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 fattispecie non ricorre: nel quinquennio 2019-2024 la società non ha fatto registrare perdite di esercizio.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nei Piani in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla società ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026 e per il periodo 2025-2027, puntualizzando che la società, sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo ha assicurato il rispetto dell'obiettivo per l'esercizio 2024 e per l'esercizio 2025.

Il Comune conclude pertanto la propria analisi ritenendo non si verifichi la condizione di cui all'art.20, c.2, lett. f.

Al riguardo la Sezione evidenzia che come già rilevato con deliberazione n. 38/2021/VSGO, fra gli obiettivi assegnati dal Comune alla partecipata, nel DUP 2019/2021, vi era l'aumento, per tutto il personale dipendente, delle ore lavorative necessarie per il riconoscimento del buono pasto oltre alla riduzione del valore del buono pasto stesso (12 euro), non in linea con quanto previsto per il personale dipendente del Comune (7 euro). Con riferimento agli obiettivi gestionali assegnati nel DUP 2023-2025 detto obiettivo risulta ancora in fase di conseguimento con la puntualizzazione che la società “si sta adoperando nei limiti del possibile all'adeguamento a quanto richiesto, ferme restando l'autonomia organizzativa e le peculiarità normative e contrattuali che caratterizzano e vincolano gli enti di diritto privato rispetto a quelli di natura pubblica”.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

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

21.3 Tipo di controllo

La partecipata, organizzata secondo il modello *in house providing*, è soggetta al controllo analogo congiunto da parte del Comune e della Città Metropolitana di Bologna.

La proprietà interamente pubblica è esplicitamente prevista dallo Statuto (art.7) che contiene inoltre le disposizioni in ordine all'attività prevalente, declinata in termini di fatturato, effettuato nello svolgimento di attività affidate dagli enti soci, che non può essere inferiore all'80% (art.4).

La Società rispetta 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.

La Sezione, pur prendendo atto che la Società non detiene partecipazioni, rileva che le disposizioni statutarie ove consentono l'acquisizione di partecipazioni (art. 4.8), si pongono in contrasto con la previsione dell'art.4, c. 5 T.U.S.P. che prevede un espresso divieto alle Società di cui al c. 2, lettera d), controllate da Enti locali, di costituire nuove Società e di acquisire nuove partecipazioni in Società (con l'unica eccezione delle Società *holding*).

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

S.R.M. S.r.l. risulta aver adottato il "Regolamento per la selezione del personale e per la progressione di carriera" in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 19 T.U.S.P. regolarmente pubblicato sul sito istituzionale della società.

21.5 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto societario (art. 18) prevede che la Società sia amministrata da un Amministratore unico in applicazione di quanto previsto dall'art. 25 della L. R. n. 10/2008 in tema di Riforma delle Agenzie locali per la mobilità.

Dai bilanci 2023 e 2024 risulta un costo per compensi agli amministratori pari a € 41.600 esattamente pari all'80% del costo sostenuto nel 2013, come rilevato dal relativo bilancio rispettando il limite previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P.,

21.6 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale esercizi 2023 e 2024

La Società ha adottato la relazione sul governo societario, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. e predisposto il programma di valutazione del rischio previsto dall'art. 6, c. 2,

T.U.S.P. I risultati dell'attività di monitoraggio condotta inducono l'Amministratore Unico a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla Società sia da escludere

L'Amministratore evidenzia che "il rischio di crisi aziendale non sussiste in quanto la Società ha principalmente come ricavi tipici i contributi della Regione Emilia-Romagna e degli altri enti locali per l'attuazione dei contratti di servizio e delle convenzioni integrative relativi ai servizi affidati dagli enti. Alla pari dei ricavi, i costi sono per la maggior parte legati al riversamento ai gestori dei servizi dei contributi ricevuti, al netto di una trattenuta sui contributi regionali a copertura parziale delle spese di funzionamento della Società".

La Società ha predisposto, ai sensi dell'art. 6, c. 3, del T.U.S.P. gli strumenti di governo societario indicati nella menzionata relazione motivando i casi di mancata integrazione.

22 TPER S.p.A.

La Società è partecipata dal Comune di Bologna con una quota del 30,11% complessivamente la compagine sociale, interamente pubblica, è composta come segue:

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

Fonte: Registro imprese CCIAA di Bologna

TPER S.p.A. costituita il 1° febbraio 2012, deriva dalla fusione del ramo relativo alla gestione dei servizi di tpl di ATC SpA e del ramo relativo alla gestione dei servizi ferroviari e dei servizi di tpl di FER S.r.l, a seguito delle operazioni di scissioni e fusione di ATC S.p.A. e FER S.r.l., approvate con delibera consiliare del 28 novembre 2011 (PG 262815/11).

In data 15 settembre 2017 la Società ha emesso un prestito obbligazionario per un ammontare di € 95 milioni, quotato alla Borsa di Dublino (*Irish Stock Exchange*). In

prossimità della scadenza dell'ultima rata (in data 14 settembre 2024) l'Assemblea straordinaria dei soci del 31 luglio 2024 ha approvato l'emissione di un nuovo prestito obbligazionario non convertibile, *senior unsecured*, di ammontare fino a € 120 mln e comunque non inferiore a € 70.

Successivamente, TPER S.p.A. ha perfezionato l'emissione di detto nuovo prestito obbligazionario di durata quinquennale per un ammontare di 100 mln di euro, quotato alla Borsa di Dublino.

Come evidenziato dalla Sezione con deliberazione n. n. 163/2025/PAR l'emissione di strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni è sufficiente per considerare una società come quotata in mercato regolamentato ai sensi dell'art. 1, c. 5, del TUSP qualora siano rispettate le condizioni normativamente previste, vale a dire che abbiano emesso detti strumenti:

- entro la data del 31 dicembre 2015 (art. 2, c. 1 lett. p);
- all'esito di un procedimento avviato entro la data del 30 giugno 2016 e concluso entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del T.U.S.P., vale a dire entro il 23 settembre 2017 (art. 26, c. 5);

- per le sole Società del comparto energetico, entro il 31 dicembre 2021 (art. 52, c. 1-bis, del D.L. n. 50/2022, convertito, con modifiche, dalla L. n. 91/2022). *Nello specifico, Tper, avrebbe concluso in data 15 settembre 2017 il primo procedimento di emissione del bond avviato in data 18 maggio 2016 e comunicato a questa Sezione con nota prot. n. 18319 del 21 novembre 2016. La scelta del legislatore del Tusp di distinguere le società che abbiano emesso azioni quotate in mercati regolamentati e quelle che abbiano fatto ricorso a strumenti finanziari diversi da quelli azionari, e con queste ultime quelle che abbiano emesso strumenti finanziari entro una certa data, **trova fondamento nell'esigenza di evitare che le società a partecipazione pubblica, mediante l'espedito della quotazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni, possano eludere il regime vincolistico previsto dal Tusp.** Circa la seconda emissione di bond, da parte di Tper, va evidenziato che, dal contesto ordinamentale sopra delineato, **non sembrerebbe rinvenirsi la disciplina da applicare alle società che, avendo emesso strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni - e dunque considerate società quotate, con l'esclusione dell'applicazione del Tusp - abbiano detti titoli scaduti.** In tal caso, occorre valutare se lo status di quotata, per tali società, sia destinato comunque a venir meno allo spirare della quotazione dei titoli non azionari ovvero se possa essere mantenuto, almeno finché la società si trovi in costanza di emissione (anche successiva) di titoli di eguale natura. Al riguardo, la Sezione rammenta quanto rappresentato dalla Sezione*

delle autonomie con del. n. 10/2024/FRG "Da un primo esame sembrerebbe abbastanza pacifico che in assenza di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità, la società perde lo status di "quotata" e rientra appieno nell'ambito di applicazione del Tusp. La questione, invece, appare meno chiara nel caso di estensione della durata dell'emissione ovvero di proroga dello strumento finanziario prima della scadenza o di nuova emissione nell'ambito di una sostanziale continuità. È, pertanto, auspicabile un intervento del legislatore per aggiornare il Testo normativo e dirimere eventuali dubbi interpretativi sullo status di quotata per le società emittenti strumenti finanziari non azionari giunti a scadenza e, dunque, sull'applicazione o meno del Tusp a dette società". **Ciò posto, la seconda emissione di bond rileva sicuramente ai fini della qualificazione di Tper come ente di interesse pubblico ai sensi dell'art. 16, c. 1, del D.Lgs. n. 39/2010 con il conseguente obbligo, per le società sottoposte al controllo di Tper che "la revisione legale non può essere esercitata dal collegio sindacale" conformemente al c. 2 del predetto art. 16."**

Ciò premesso, il Collegio conferma anche in questa sede le suddette conclusioni. Giova peraltro rammentare, seguendo un percorso contrassegnato dalla coerenza gestionale finanziaria, che il collocamento di bond presso un mercato azionario estero sarebbe ontologicamente preordinato e preliminare alla quotazione in borsa della Società interessata.

22.1 L'attività svolta

L'Ente riferisce che TPER S.p.A. è stata costituita nel 2012 "dalla fusione del ramo relativo alla gestione dei servizi di TPL di ATC S.p.A. e del ramo relativo alla gestione dei servizi ferroviari e dei servizi di TPL di Fer S.r.l., a seguito delle operazioni di scissioni e fusione di ATC S.p.A. e Fer S.r.l., approvate con Delibera consiliare del 28 novembre 2011 (PG 262815/11)".

La Società ha per oggetto principale l'esercizio, diretto e/o tramite società o enti partecipati dell'attività inerente all'organizzazione e alla gestione di sistemi di trasporto di persone e/o di cose con qualsiasi modalità e, in particolare, a mezzo ferrovie, autolinee, tranvie, funivie (art.4.1 statuto societario).

Più in dettaglio svolge, attraverso la propria controllata Trasporto pubblico ferrarese S.c.a.r.l., nel territorio bolognese e ferrarese, la gestione del servizio di Trasporto Pubblico Locale su gomma, a seguito di aggiudicazione delle procedure ad evidenza

pubblica da parte delle rispettive Agenzie della Mobilità. Svolge inoltre il servizio di trasporto ferroviario passeggeri attraverso la collegata Trenitalia TPER S.c.a.r.l.

22.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

Il Comune riferisce che l'attività della Società, come più sopra descritta, rientra nella previsione di servizio di interesse generale di cui all'art. 4 c. 2, lett. a) del D. Lgs. n. 175/2016.

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

La fattispecie non ricorre: a fronte di un numero medio di 2.063 dipendenti la società è amministrata da un organo collegiale formato da tre componenti.

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

L'Ente riferisce che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre: la società ha fatto registrare un fatturato medio di € 220.370.770 nel triennio 2021-2023 e di € 230.976.302 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre: nel quinquennio 2019-2024 la società non ha fatto registrare perdite di esercizio.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non sussiste.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

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

22.3 Tipo di controllo

L'Ente, nei piani in esame indica l'inesistenza di controllo sulla partecipata in esame. Al

riguardo, il Collegio rammenta che in sede del giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Emilia-Romagna, questa Sezione, con relazione allegata alla del. n. 77/2025/PARI ha osservato che **"Tper è una società a controllo pubblico in quanto partecipata da: la Regione Emilia-Romagna (con il 46,13 per cento delle quote), il Comune di Bologna (30,11 per cento), la Città Metropolitana di Bologna (18,79 per cento), l'Azienda Consorziale Trasporti ACT di Reggio Emilia (3,06 per cento), la Provincia di Ferrara (1,01 per cento), il Comune di Ferrara (0,65 per cento); completano la compagine societaria, con quote minori, Ravenna Holding S.p.A. e la Provincia di Parma. Con tale modello societario i soci perseguono un interesse pubblico che, costituendo – in via mediata – l'oggetto della società, si ricollega inescindibilmente alle finalità istituzionali dei medesimi soci (cfr. art. 4 TUSP) in assenza delle quali la partecipazione societaria sarebbe priva di giustificazione onerando i soci dell'assunzione delle conseguenti determinazioni in sede di piano di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20 Tusp. Ciò a prescindere dal fatto dell'applicabilità o meno del Tusp a Tper ai sensi dell'art. 26, c. 5, del D. Lgs. n. 175/2016. L'assoggettamento di Tper a controllo pubblico deriva in ogni caso dall'art. 2359 c.c. applicato ad una compagine sociale di natura pubblica. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2024 ha statuito che la ratio legis dell'inapplicabilità del Tusp alle società quotate "comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di razionalizzazione contemplato dall'art. 20 del Tusp, come questa Sezione ha avuto modo di sottolineare ripetutamente nei precedenti referti, e siano soggetti in generale (anche) ai controlli della Corte dei conti". Il principio del buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost. impone, in ogni caso, ai soci pubblici un "uso corretto" delle risorse pubbliche impiegato nella partecipazione al capitale di rischio di una società".**

Al riguardo, la Sezione, anche in questa sede fa integrale riferimento al recentissimo parere espresso da questa Sezione regionale di controllo con del. **n. 163/2025/PAR** (riportato al punto 8 della presente delibera) laddove, rispondendo al quesito "se l'emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere l'esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa" ha affermato che **"l'emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica non esclude l'esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa, derivando lo stesso, in ogni caso, dall'art. 2359 c.c., applicato ad una compagine sociale di natura pubblica"**.

Ciò premesso, la Sezione conferma e rafforza anche in questa sede le suddette conclusioni.

PARTECIPATE INDIRETTE

23 Bologna servizi funerari S.r.l.

La Società è interamente partecipata da Bologna servizi cimiteriali S.r.l. (la quota di partecipazione indiretta del Comune di Bologna è pari al 51%).

23.1 L'attività svolta

La Società "ha per oggetto lo svolgimento della gestione in proprio o per conto terzi delle attività inerenti i servizi funerari ed attività ad essi connesse come l'attività di esecuzione e/o intermediazione a favore ed a supporto dell'utenza inerente alla realizzazione ovvero all'affidamento di servizi giuridici ed amministrativi connessi/collegati/dipendenti al decesso" (art.3 Statuto).

Nella Relazione sul governo societario l'attività svolta viene dettagliata come segue:

- a. organizzazione dei servizi funebri, compresa l'esecuzione, su coordinamento di BSC, dei servizi funebri gratuiti, sociali e di assistiti dal Comune di Bologna;
- b. stipula del contratto con i clienti;
- c. acquisizione delle autorizzazioni e permessi necessari, ivi compresi i rapporti con gli Enti della Pubblica Amministrazione;
- d. richiesta di fornitura materiali e servizi utili all'effettuazione del servizio;
- e. verifica della correttezza della procedura amministrativa seguita;
- f. prenotazione degli orari di arrivo al cimitero/crematorio;
- g. programmazione delle attività operative di trasporto, in coerenza con l'organizzazione del servizio;
- h. ogni altra attività organizzativa necessaria alla corretta esecuzione del servizio funebre.

23.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

L'Ente si limita ad affermare che la Società produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente senza peraltro esplicitare a quale delle categorie dell'art.4, c. 2 T.U.S.P. ritiene sia da ricondursi l'attività della partecipata. La relazione tecnica, estremamente sintetica, risulta priva di qualunque argomentazione

che la Sezione considera invece necessaria in ragione dello specifico oggetto sociale della partecipata che svolge un'attività, per la maggior parte, tipicamente commerciale. Peraltro, come già riportato nella precedente deliberazione n. 38/2021/VSGO, il Comune in risposta alle osservazioni sul mantenimento della partecipata formulate dalla Struttura di controllo e monitoraggio delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell'Economia e delle finanze con nota del 12 luglio 2018 aveva riferito che "la gara a doppio oggetto per l'individuazione del socio privato nella società per la gestione dei cimiteri di Bologna (Bologna Servizi Cimiteriali srl), prevedeva per la società oggetto della procedura, la titolarità di una concessione per la gestione dei servizi cimiteriali, delle attività connesse nonché il servizio di cremazione e la titolarità dell'integrale partecipazione in una società operante nei servizi funerari e nelle attività ad essi connessi (appunto Bologna Servizi Funerari). Il mutamento di tali condizioni contrattuali in costanza dell'affidamento richiederebbe il consenso del concessionario; l'eventuale imposizione da parte del Comune, condurrebbe alla risoluzione del contratto di concessione, alla corresponsione di un indennizzo al concessionario e alla conseguente interruzione di un servizio pubblico essenziale, che arrecherebbe un grave danno all'interesse pubblico".

In quell'occasione la Sezione aveva rilevato che "a prescindere dalle specificità che caratterizzano la partecipata in esame, come rappresentate dal Comune, la gestione dei servizi funerari tramite una partecipata pubblica [può] trovare giustificazione nella misura in cui viene finalizzata alla regolazione del mercato (che vede la presenza di numerosi operatori privati) calmierando le tariffe e in generale riducendo la possibilità di attuare pratiche commerciali scorrette. Ove questo si realizzi, l'attività svolta può essere ricondotta allo svolgimento di un servizio di interesse generale come definito dall'articolo 2, lett. h), del tusp² e richiamato dall'art. 4, comma 2, lett. a e c".

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

La fattispecie non ricorre, la società è amministrata da un organo monocratico e risulta avere, in media n. 12 dipendenti.

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

La fattispecie non ricorre.

² h) «servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale.

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

La fattispecie non ricorre, la Società ha fatto registrare un fatturato di € 2.685.475 nel triennio 2021-2023 e di € 2.644.763 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre: nel quinquennio 2019-2024 la società non ha fatto registrare perdite di esercizio.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nel Piano in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla società ai sensi dell'art.19, c. 5 del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026, puntualizzando che la società, sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo ha rispettato l'obiettivo per l'esercizio 2024 non trovandosi pertanto nella condizione di cui all'art.20, c.2, lett.f).

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

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

23.3 Tipo di controllo

Nei piani in esame il Comune qualifica la società come controllata da Bologna servizi cimiteriali S.r.l. in ragione della maggioranza dei voti esercitabili in Assemblea.

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

Non è stato rivenuto, sul sito della società il provvedimento che stabilisce criteri e modalità per il reclutamento del personale.

23.5 Organo di amministrazione e compensi

Le previsioni statutarie che disciplinano la configurazione dell'organo amministrativo prevedono, alternativamente, un organo monocratico o un organo collegiale composto fino a cinque membri, attualmente, la società ha nominato un Amministratore unico.

Dai bilanci 2023 e 2024 risulta un compenso pari € 57.207 a fronte di un compenso 2013 non indicato nel relativo bilancio e nella delibera di nomina dell'Organo amministrativo.

Anche in questo caso, sul punto, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.), già citata che, con riferimento alle società a controllo pubblico controllate da regioni ed enti locali, ha affermato che l'amministrazione controllante può, " . . . nel presupposto in cui non abbia sostenuto un costo nel 2013, nel rispetto di precisi indicatori dimensionali, individuare un parametro diverso da quello del costo complessivo storico previsto dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012, cui rinvia l'art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175/2016; ed inoltre " . . . esclusivamente a fronte della dimostrazione di vicende modificative (eventualmente a seguito di operazioni straordinarie) dell'oggetto sociale e/o della governance e/o della struttura tali da tradursi in un effettivo e rilevante ampliamento dell'attività societaria e/o da comportare una maggiore complessità della società, se non addirittura da autorizzare la identificazione di un soggetto giuridico sostanzialmente "nuovo", sicché, alla luce di tali vicende, il costo da corrispondere per i compensi degli amministratori possa essere considerato in concreto irrisorio e sostanzialmente inesistente, l'amministrazione controllante può individuare un parametro diverso da quello del costo complessivo storico previsto dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012, richiamato dall'art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175/2016;

in entrambe le ipotesi, i parametri per determinare l'emolumento da corrispondere agli amministratori dovranno essere individuati in precisi indicatori dimensionali, confrontando, in primis, il compenso con il volume d'affari, il patrimonio netto e l'utile della società; di poi, evidenziando dell'incarico la sua complessità, valutando la responsabilità assunta e la professionalità specifica richiesta; ancora, analizzando i compensi medi per posizioni simili in aziende dello stesso settore e area geografica ed, infine, armonizzando il compenso rispetto alla retribuzione dei dipendenti e degli altri dirigenti, entro il limite dell'equilibrio economico e comunque senza superare il tetto massimo complessivo del trattamento economico degli amministratori e dirigenti pubblici".

La Sezione, all'esito dell'esame documentale, invita ad una radicale rimediazione delle motivazioni relative alla definizione dell'ammontare dei compensi anche in relazione alle indicazioni pervenute dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.). Con l'occasione, rammenta che le motivazioni suddette, per evidenti ragioni di trasparenza e intelligibilità dell'agire, vanno esplicitate in sede di nomina dell'organo amministrativo e contestuale attribuzione del compenso.

La Sezione, alla luce di quanto sopra, si riserva di riesaminare la questione nei prossimi cicli di controllo.

23.6 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale esercizi 2023 e 2024

Bologna servizi funerari S.r.l. ha predisposto la relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. comprensiva dello specifico programma di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui al c. 2 dell'art. 6. L'Amministratore unico, in esito all'attività di monitoraggio, esclude la sussistenza di detto rischio in relazione alla società.

Vengono, inoltre, elencati gli strumenti di governo societario integrativi adottati motivando la scelta di non adottarne altri (art. 6, c. 3, del T.U.S.P.).

24 L'immagine ritrovata S.r.l.

La Società è interamente partecipata dalla Fondazione Cineteca di Bologna, la quota di partecipazione indiretta del Comune di Bologna, per il tramite della Fondazione, è attualmente pari all'80%.

L'Ente riferisce che, alla Fondazione Cineteca di Bologna, costituita con effetto dal 1° gennaio 2012, sono stati conferiti "i beni immobili di proprietà comunale già in uso all'Istituzione Cineteca, la società 'L'Immagine Ritrovata S.r.l.' di cui trattasi, già totalmente partecipata dal Comune stesso, e il patrimonio artistico già detenuto dall'Istituzione Cineteca. Il Comune di Bologna ha scelto di costituire la Fondazione Cineteca quale Fondazione di Partecipazione cui conferire beni utili al raggiungimento di uno scopo di pubblica utilità, trovandosi l'attività di recupero del patrimonio cinematografico nella necessità di confrontarsi con realtà private in grado di potenziare lo sviluppo di quanto appreso dalla Fondazione stessa".

Si rammenta che, a decorrere dal 1° gennaio 2024 partecipa alla Fondazione Cineteca di Bologna anche la Regione Emilia-Romagna (L.R. n. 15/2023).

L'Immagine ritrovata S.r.l. possiede inoltre la partecipazione totalitaria nelle società estere L'Image Retrouvée Sas e L'Immagine Ritrovata ASIA Ltd (in corso di dismissione). La quota di partecipazione nelle due Società estere era pari al 51% fino al 30 giugno 2021, in data 1° luglio 2021 è stata acquisita la quota di minoranza da Simest S.p.A.

24.1 L'attività svolta

La Società ha per oggetto: l'attività di restauro, digitalizzazione, e conservazione di materiali cinematografici, audiovisivi, fotografici e cartacei; attività di archiviazione, consulenza, formazione e ricerca nel settore del restauro e della conservazione di

materiali cinematografici, audiovisivi, fotografici e cartacei; attività di progettazione, allestimento e gestione di spazi dedicati alle attività restauro e conservazione” (art.4 Statuto).

24.2 Condizioni di cui all’art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

In continuità con tutti i precedenti piani adottati dall’Ente la Società viene qualificata come strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Fondazione Cineteca di Bologna, pur rilevando che l’attività svolta non è riconducibile a nessuna delle categorie di cui all’art. 4, c. 2 T.U.S.P.

Il Comune di Bologna formula le medesime valutazioni anche con riferimento alle due società estere partecipate da L’Immagine ritrovata (analizzate ai punti successivi), che svolgono un’attività analoga a quella della controllante differenziandosi da questa esclusivamente per il mercato di riferimento (Francia e sud est asiatico).

Al riguardo la Sezione accerta che la motivazione non è adeguata ai fini di dar conto dell’indispensabilità dell’attività coerentemente con l’art.4 del T.U.S.P.. Il difetto di motivazione è ancora più evidente alla luce della circostanza dichiarata dal Comune che l’attività è indispensabile non già per il Comune medesimo bensì per la Fondazione Cineteca di Bologna.

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

La fattispecie non ricorre, la società è amministrata da un organo collegiale formato da tre componenti e risulta avere, in media oltre 70 dipendenti.

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

L’Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre, la società ha fatto registrare un fatturato di € 5.913.095 nel triennio 2021-2023 e di € 6.669.536 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre. Tuttavia, la Sezione rileva che la partecipata ha fatto registrare risultati negativi per tre dei cinque esercizi considerati sia nel periodo 2019-2023 sia nel periodo 2020-2024. Inoltre, a fronte di utili di esercizi di modesto importo

negli esercizi 2021 e 2024 (rispettivamente € 54.632 e € 24.532) le perdite di esercizio degli esercizi 2022 e 2023 sono pari rispettivamente a € 289.490 e € 690.255.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

Nel Piano in esame il Comune di Bologna rinvia agli obiettivi sui costi di funzionamento assegnati alla società ai sensi dell'art. 19, c. 5, del T.U.S.P. nell'ambito del Capitolo 16 del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2024-2026, puntualizzando che la società ha comunicato di prevedere il rispetto dell'obiettivo per l'esercizio 2024 sulla base dei dati di preconsuntivo. Analoga comunicazione ha riguardato gli obiettivi assegnati nell'ambito del DUP 2025-2027 in relazione all'obiettivo 2025.

Tuttavia, nel Piano 2024 il Comune riferisce che la Società ha segnalato delle variabili di incertezza "oltre che sul lato ricavi, anche sul lato costi, come ad esempio la variabilità dei prezzi sul mercato monopolista della pellicola; in ragione di ciò si ritiene di invitare la società, per il tramite del Socio Unico, Fondazione Cineteca di Bologna, ad attuare una razionalizzazione ed un contenimento del complesso dei costi di funzionamento al fine di garantire il pareggio di bilancio". Anche nel piano 2025 il Comune evidenzia che la società il permanere dei fattori che avevano portato ai risultati negativi nel biennio 2022-2023 "in particolare quelli relativi alla forte contrazione del mercato del restauro permangono, ma sono stati bilanciati con l'introduzione di nuove linee di lavorazione. Nella relazione sulla gestione il CdA sottolinea che i futuri esercizi devono essere attentamente monitorati sotto tutti i punti di vista, sia economici che, soprattutto, finanziari, per garantire stabilità e una crescita sostenibile e consolidata nel tempo.

Conclusivamente in entrambi i piani l'Ente afferma che la società rientra nella condizione di cui all'art. 20, c. 2, lett. f).

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

Il Comune dichiara che L'Immagine ritrovata S.r.l. non si trova in nessuna delle condizioni descritte all'art. 20, c. 2 del D. Lgs. n. 175/2016, ad eccezione della condizione di cui all'art.20, c. 2, lett f) e ne viene previsto il mantenimento con interventi che si limitano però ad un generico invito alla società, per il tramite del socio unico Fondazione Cineteca, "ad attuare una razionalizzazione ed un contenimento del complesso dei costi di funzionamento al fine di garantire il pareggio di bilancio alla luce degli elementi di criticità segnalati dalla società stessa in merito alla contrazione del mercato di riferimento". Il Comune riafferma che "la società è strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Fondazione Cineteca di Bologna"

equivocando il fatto che la società in parola deve svolgere attività essenziali per il Comune di Bologna e non per altro soggetto giuridico diverso dal Comune.

24.3 Tipo di controllo

Nei piani in esame la società viene qualificata come controllata dal Comune che esercita sulla stessa un'influenza dominante.

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

Sul sito della società è pubblicato il regolamento di selezione del personale dipendente che afferma modalità di accesso all'impiego nella società basate su criteri di pubblicità e trasparenza delle procedure, idonei ad evidenziare i criteri adottati nella scelta delle risorse umane da acquisire.

24.5 Organo di amministrazione e compensi

La Sezione prende atto che, con gli interventi modificativi approvati dall'Assemblea straordinaria del 21 gennaio 2022, anche a seguito dei rilievi formulati con del. n. 38/2021/VSGO sono state eliminate le clausole statutarie che consentivano al consiglio di amministrazione di delegare le proprie attribuzioni ad uno o più amministratori e che prevedevano la possibilità di corrispondere somme a titolo di trattamento di fine mandato (violative rispettivamente delle disposizioni di cui all'art.11, c. 9 lett. a) e lett. c).

La Società è attualmente amministrata da un organo collegiale formato da tre componenti nominato in data 30 giugno 2023 riconfermando i consiglieri del precedente triennio. La relativa delibera è stata trasmessa alla Sezione ai sensi dell'art.11, c. 3 T.U.S.P., in data 19 marzo 2026 a seguito dell'istruttoria svolta.

Come già rilevato dalla Sezione in relazione alla precedente nomina (del. n. 38/2021/VSGO) detta deliberazione non motiva l'opzione per l'organo collegiale (con riguardo alle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi) come prescritto dall'art.11, c. 3, T.U.S.P. La motivazione era stata poi fornita in un momento successivo costituendo uno specifico punto dell'assemblea straordinaria del 21 gennaio 2022. È stato evidenziato che il modello maggiormente rispondente alle esigenze organizzative e amministrative è individuabile nell'Organo collegiale formato da tre membri per motivazioni ascrivibili:

- 1) "alla molteplicità di competenze necessarie per rispondere alle funzioni ed attività svolte dalla società;

2) alla crescente complessità e rilievo che le attività della società stanno assumendo negli anni”.

Questo perché secondo quanto rappresentato, L'Immagine ritrovata S.r.l. sviluppa la propria attività su differenti aree di competenze: un'area di competenze tecniche finalizzata all'organizzazione dei processi delle lavorazioni riguardanti il restauro cinematografico, un'area di competenze economiche finalizzata al controllo dei processi gestionali (che ha acquisito rilievo anche in considerazione della crescita dimensionale dell'attività riscontrabile dai dati di bilancio e occupazionali), un'area finanziaria e fiscale con specifico riferimento ai temi posti dai processi di internazionalizzazione della società.

Viene evidenziato che la configurazione prescelta è stata ritenuta la più adeguata per far fronte alle predette esigenze “non comportando diseconomie rispetto ai benefici aziendali e funzionali”.

Al Consiglio di amministrazione è riconosciuto un compenso di € 12.000 per ciascun componente oltre agli oneri contributivi elevabile fino a € 15.000 a persona. Dai bilanci 2023 e 2024 risultano costi per compensi all'organo amministrativo pari a € 47.336 a fronte di un costo complessivo di € 16.200 sostenuto nell'esercizio 2013, come riportato nel relativo bilancio. Si riscontra, pertanto, il mancato rispetto del parametro dell'80% del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013, previsto dall'art. 4, c. 4 del D.L. n. 95/2012 e richiamato dall'art. 11, c.7 del T.U.S.P.

In risposta alla specifica richiesta istruttoria in ordine al mancato rispetto del menzionato parametro, e all'eventuale avvio di un percorso di recupero delle somme erogate in eccesso rispetto alla soglia così come definita dalla norma, l'Ente ha riferito che “fino all'esercizio 2016 il Comune non ha avuto notizie sui conti della società L'Immagine Ritrovata né sui compensi corrisposti all'organo amministrativo, non essendo tra i soci (socio unico è infatti la Fondazione Cineteca). Soltanto a seguito dell'entrata in vigore del T.U. Società Partecipate, la definizione di società partecipata indirettamente ha compreso anche le società detenute da un ente non societario, a differenza da quanto stabilito dal Codice civile”.

Al riguardo desta particolare perplessità quanto riferito circa l'assenza di qualsiasi informazione circa la gestione della società in parola. Ciò pone una problematica in tema di efficacia di controlli interni ex 147 quater del T.U.E.L., che con tutta evidenza, per quanto documentalmente accertato, peccano sotto il profilo dell'effettività, palesando superficialità e approssimazione.

In una successiva integrazione istruttoria il Comune ha trasmesso alla Sezione una nota a firma della Presidente della società L'Immagine ritrovata S.r.l. e del Direttore della

Fondazione Cineteca di Bologna che hanno comunicato i dati sull'evoluzione dei compensi all'Organo amministrativo nel periodo 2013-2024 riepilogati nel seguente prospetto.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Amministratore Unico / compensi lordi	16.200,00	16.200,00	29.400,00	36.000,00	12.000,00							
Amministratore Unico / oneri INPS carico azienda	2.159,40	2.376,48	4.606,96	5.760,00	1.920,00							
Consiglio di amministrazione / compensi lordi					5.000,00	42.480,00	42.480,00	42.480,00	42.480,00	42.480,00	42.480,00	42.480,00
Consiglio di amministrazione / oneri INPS carico azienda					800	5.680,00	5.280,00	5.280,00	5.280,00	5.280,00	5.280,00	5.280,00
Totale	18.359,40	18.576,48	34.006,96	41.760,00	19.720,00	48.160,00	47.760,00	47.760,00	47.760,00	47.760,00	47.760,00	47.760,00

Nella medesima nota viene evidenziato che "le motivazioni sottostanti agli aumenti rilevati nel periodo in esame fanno riferimento al percorso di evoluzione e crescita della società, sia in termini di aumento dell'attività, fatturato e numero di dipendenti, sia in termini di complessità tecnologica, internazionalizzazione e articolazione organizzativa dei processi di lavoro.

Il compenso dell'amministratore unico rilevato nel 2013, pari a 16.200,00 euro, risultava invariato dal 2006, anno di acquisizione della società da parte del Comune di Bologna, in cui la società ha chiuso il bilancio con 630.692 euro di valore della produzione; nel 2013 la società ha chiuso il bilancio con 3.566.332 euro di valore della produzione e nell'anno successivo con 4.319.334 euro e una patrimonializzazione non comparabile con quella iniziale del 2006. La società aveva intrapreso fino a quel momento la prima fase del suo percorso di sviluppo: erano cambiati non solo i volumi dell'attività, ma la tipologia e l'articolazione dei processi lavorativi e tecnologici.

Vista la maturazione di tale percorso e la prospettiva di una sua prosecuzione, l'Assemblea dei soci della società, in data 14.04.2015, in sede di rinnovo dell'amministratore unico ha valutato l'adeguamento del suo compenso viste <<le responsabilità crescenti dovute allo sviluppo della società, alla dimensioni di fatturato e organico e ai nuovi progetti internazionali>> come si rileva da Verbale della seduta; una riproporzione valutata all'epoca doverosa in ragione di un assetto societario profondamente mutato, che non corrispondeva più alla realtà di 7 anni prima.

Il percorso di crescita e sviluppo è poi proseguito, come da aspettative: il secondo aumento si è determinato a decorrere dal 2018, per effetto della scelta da parte dell'Assemblea dei soci di trasformare l'organo amministrativo da monocratico a

collegiale [...] Si rileva che la società, pur avendo proseguito nel suo percorso di crescita anche dopo tale passaggio, fino ad arrivare ad un valore della produzione di 8.487.927 dell'anno 2024, ha mantenuto invariati i compensi complessivamente deliberati in favore dei membri del Consiglio di Amministrazione.

In merito alla richiesta di motivazione del mancato rispetto del parametro dell'80% in riferimento al compenso del 2013, si precisa che, richiamando l'art.4 comma 4 del DL 95/2012, la società non sembrerebbe soggetta a tale vincolo in quanto il fatturato della società ottenuto da amministrazioni pubblica è sempre stato ampiamente inferiore al 90%".

Preliminarmente la Sezione osserva che, secondo la costante giurisprudenza contabile l'art. 11 TUSP è da considerarsi applicabile a tutte le Società a controllo pubblico e il rinvio all'art. 4, c. 4, del D.L. n. 95/2012 è "da intendersi circoscritto unicamente al parametro di determinazione del compenso previsto dalla previgente disciplina, senza che rilevi l'originaria distinzione soggettiva tra il comma 4 ed il comma 5 del più volte citato art 4." (cfr. Sez. controllo Liguria del. n. n. 29/2020/PAR)

Il Collegio conclusivamente condivide tale interpretazione e ritiene, pertanto, che il predetto limite sia applicabile alla Società in esame.

In tal senso, poiché il quadro informativo acquisito in sede istruttoria non ha contribuito a chiarire in modo sufficiente le motivazioni alla base delle quali non è stato rispettato il parametro del 2013 (che, va detto, è ancora vigente), invita ad una profonda rimediazione delle motivazioni relative alla definizione dell'ammontare dei compensi anche in relazione alle indicazioni pervenute dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Corte conti, Sez. Aut., del. n. 9/SEZAUT/2026/QMIG.). In tal senso la questione sarà oggetto di specifico approfondimento nei prossimi cicli di controllo.

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

Con la già citata del. n. 38/2021/VSGO la Sezione aveva rilevato la mancata adozione della relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P., in sede istruttoria l'Ente aveva affermato l'intenzione di prendere in considerazione, con riferimento al bilancio 2020, l'adozione di un modello organico di valutazione del rischio di crisi aziendale.

Nei piani in esame il Comune afferma che la società ha poi approvato tale documento, quale parte integrante del bilancio 2020 e che la medesima modalità sarebbe stata adottata nelle annualità successive.

A seguito delle non agevoli ricerche svolte sui rispettivi siti istituzionali la Sezione ha verificato l'adozione e pubblicazione (sul sito della Fondazione Cineteca di Bologna) delle Relazioni sul Governo societario relative alle annualità 2020, 2021 e 2022 ma non quelle per gli esercizi 2023 e 2024 queste ultime prodotte a seguito di specifica richiesta istruttoria. Va anche rilevato che solo successivamente l'intervento di questa Sezione la documentazione è stata non solo trasmessa ma anche pubblicata (sia pur con notevole ritardo), come file separati nella Sezione Amministrazione trasparente/Bilanci del sito della Fondazione Cineteca mentre le altre annualità sono inserite nel relativo fascicolo di bilancio.

In termini generali la Sezione rimarca che ai sensi dell'art. 22 T.U.S.P. le Società a controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza con riferimento sia all'uso delle proprie risorse che ai risultati ottenuti.

La Sezione richiama, inoltre, al puntuale rispetto delle disposizioni di cui all'art. 6, c. 4 che prescrive l'adozione e la pubblicazione della Relazione sul governo societario e rammenta che, ai sensi dell'art. 14, c. 2 e c. 3 T.U.S.P., qualora nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, c. 2, emergano uno o più indicatori di crisi aziendale "l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta 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. [...] La mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile". Nella relazione sul governo societario 2024 l'organo amministrativo afferma che l'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti ex art. 6, c. 2 e 14, c. 2, 3, 4, 5 del D. Lgs. n. 175/2016 esclude il rischio di crisi aziendale. Evidenzia tuttavia "la necessità di tenere alta la soglia dell'attenzione perché, per quanto il riequilibrio economico e di redditività sia stato raggiunto dopo il biennio di criticità, occorre consolidare questa tendenza negli anni a venire per tornare a capitalizzare la società attraverso l'accantonamento degli utili e, pertanto, completare il riequilibrio anche sotto il profilo finanziario e patrimoniale.

La società continuerà ad adottare strumenti di analisi dei flussi di cassa mensili, aggiornati ciclicamente sui successivi 12 mesi".

25 Modernissimo S.r.l.

La società Modernissimo S.r.l. è partecipata dalla Fondazione Cineteca di Bologna con una quota dell'83,45% (la residua quota del 16,35% è detenuta da Unindustria

Bologna), la quota di partecipazione indiretta del Comune di Bologna, per il tramite della Fondazione, è attualmente pari 66,76%.

25.1 L'attività svolta

La Società è stata costituita in data 14 dicembre 2015 "allo scopo principale di dare attuazione al progetto culturale della Fondazione Cineteca di riqualificazione e gestione della Sala cinematografica Ex Arcobaleno – da ridenominare Cinema Modernissimo [...] in riferimento al protocollo d'Intesa del 18 luglio 2014 tra il Comune di Bologna, la Fondazione Cineteca e la società EMMEGI CINEMA S.r.l." (art.2 Statuto).

Come risulta dalla documentazione in atti il "Cinema Modernissimo" ha aperto le porte a novembre 2023, "la Modernissimo S.r.l. è inoltre l'esercente cinematografico delle due sale del Cinema Lumiere, Sala Cervi, Arena Puccini e, occasionalmente, della sala auditorio DAMSlab. L'attività di esercizio cinematografico in queste sale si è avviato dal 1° gennaio 2020, per effetto del conferimento d'azienda dell'associazione Ente Mostra internazionale del cinema libero. [...].

Il 2024 ha rappresentato il primo anno 'a regime' con il Polo culturale Modernissimo (Cinema+Galleria) attivo tutto l'anno".

25.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

In continuità con tutti i precedenti piani adottati il Comune afferma che l'attività svolta non è riconducibile a nessuna delle categorie di cui all'art. 4, c. 2 T.U.S.P. evidenziando però che "l'affidamento di servizi di gestione delle sale cinematografiche è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali della Cineteca di Bologna, finalità che il fondatore Comune di Bologna ha posto alla base della Fondazione stessa, il cui Statuto garantisce piena autonomia all'organo amministrativo per le scelte gestionali".

Sul punto si rinvia ai rilievi formulati al paragrafo 24.2

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

La fattispecie non ricorre, la Società è amministrata da un organo monocratico e risulta avere, in media n. 28 dipendenti.

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

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre.

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

La fattispecie non ricorre, la società ha fatto registrare un fatturato medio di € 1.689.215 nel triennio 2021-2023 e di € 2.271.560 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre. A partire dall'esercizio 2020 la società ha sempre fatto registrare risultati positivi.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente riferisce che la società è stata inattiva fino al 2020 e pertanto non è stato possibile attribuire, fino all'anno 2024, indirizzi per le spese di funzionamento ai sensi dell'art. 19, c. 5 del T.U.S.P., come indicato nei capitoli del Documento Unico di Programmazione per il periodo 2023-2025 e 2024-2026 [...], non essendo disponibile uno storico di bilanci che potessero fungere da parametro per l'attività futura. A partire dall'anno 2025, nell'ambito del DUP 2025-2027, alla Società sono stati assegnati indirizzi sul contenimento dei costi di funzionamento "considerando il 2024 come il primo anno di riferimento del nuovo assetto strategico che gravita attorno al Cinema Modernissimo. Si è pertanto ritenuto di prendere questa annualità di riferimento per fissare gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento e di assegnare alla Società l'obiettivo di non superare, per l'esercizio 2025, l'incidenza percentuale dei costi di funzionamento sul valore della produzione pari al 93%, come risultante dal preconsuntivo 2024, escludendo dal calcolo eventuali maggiori costi derivanti dal rinnovo del contratto collettivo nazionale, fermo restando che tale livello di costi dovrà consentire il raggiungimento del pareggio di bilancio".

L'Ente conclude rappresentando che la società ha rispettato l'obiettivo per l'esercizio 2025 sulla base dei dati di budget e di preconsuntivo. Pertanto, risulta assente la condizione di cui all'art. 20, c. 2, lett. f) del D. Lgs. n. 175/2016.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

Il Comune dichiara che la Società non si trova in nessuna delle condizioni descritte all'art. 20, c. 2 del D. Lgs. n. 175/2016 all'esito della ricognizione periodica ne viene previsto il mantenimento senza interventi.

25.3 Tipo di controllo

Nei piani in esame la Società viene qualificata come controllata dal Comune che esercita sulla stessa un'influenza dominante.

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

Sul sito della Fondazione Cineteca di Bologna è pubblicato il regolamento applicato alla Fondazione medesima e alle sue controllate.

25.5 Organo di amministrazione e compensi

Lo Statuto della Società prevede che sia amministrata da un Amministratore Unico, al quale viene riconosciuto il rimborso spese e un compenso annuale fisso o variabile (da determinarsi in rapporto agli utili registrati dalla società), soggetto al limite prescritto dall'art. 11, c. 6 e 7, del TUSP. Nei piani in esame il Comune riferisce che nelle annualità 2017, 2018 e 2019 non sono stati corrisposti compensi in quanto la Società era inattiva e, anche dopo l'avvio dell'attività, negli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 non sono stati corrisposti compensi all'Organo amministrativo.

25.6 Relazione sul governo societario e programma di valutazione del rischio aziendale 2024

La Società ha predisposto la relazione sul governo societario ai sensi dell'art. 6, c. 4, del T.U.S.P. comprensiva dello specifico programma di valutazione del rischio di crisi aziendale di cui al c. 2 dell'art. 6. L'Amministratore unico, in esito all'attività di monitoraggio, esclude la sussistenza di detto rischio in relazione alla società.

Vengono, inoltre, elencati gli strumenti di governo societario integrativi adottati motivando la scelta di non adottarne altri (art. 6, c. 3, del T.U.S.P.).

La relazione sul governo societario è pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente-Bilanci" del sito della Fondazione Cineteca di Bologna, unitamente ai bilanci della Fondazione stessa e della società L'Immagine ritrovata S.r.l.

26 L'Image Retrouvee sas

L'Image Retrouvee sas, Società estera con sede a Parigi è partecipata indirettamente (con quota totalitaria) tramite L'Immagine ritrovata S.r.l. a sua volta indirettamente partecipata dal Comune di Bologna tramite Fondazione Cineteca. La quota di partecipazione indiretta del Comune di Bologna è pari all'80%.

26.1 L'attività svolta

L'attività svolta è analoga a quella della società controllante con l'unica discriminante che si rivolge al mercato francese; nel piano in esame l'Ente indica come oggetto sociale "restauro/digitalizzazione materiale originale di film francesi".

26.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4

In continuità con tutti i precedenti piani adottati il Comune afferma che l'attività svolta non è riconducibile a nessuna delle categorie di cui all'art. 4, c. 2 T.U.S.P. evidenziando però che "l'attività di restauro di materiale audiovisivo e cinematografico svolta dalla società risulta invero strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Fondazione Cineteca di Bologna".

Al riguardo si rinvia ai rilievi formulati al punto 24.2.

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

La fattispecie non ricorre, l'Ente riferisce che la Società è amministrata da un organo monocratico e risulta avere, in media n. 7 dipendenti.

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

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre. Al riguardo non può non rilevarsi una grave carenza motivazionale legata alla volontà dell'Ente di mantenere la partecipazione non fornendo alcun elemento giustificativo della necessità di mantenere tale società tenuto conto che l'attività è analoga a quella della controllante con la sola differenziazione del mercato di riferimento.

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

La fattispecie non ricorre, la Società ha fatto registrare un fatturato medio di € 1.689.215 nel triennio 2021-2023 e di € 2.383.150 nel triennio 2022-2024.

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 fattispecie non ricorre. Nel periodo 2019-2024 la Società ha sempre fatto registrare risultati positivi con la sola eccezione dell'esercizio 2020.

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

L'Ente afferma che la fattispecie non ricorre senza fornire ulteriori elementi informativi o analisi al riguardo.

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4

L'Ente non ravvisa necessità di aggregazione con altre partecipate.

Il Comune dichiara che la Società non si trova in nessuna delle condizioni descritte all'art. 20, c. 2 del D. Lgs. n. 175/2016. All'esito della ricognizione periodica ne viene previsto il mantenimento senza interventi.

26.3 Tipo di controllo

L'Ente afferma di non esercitare alcun tipo di controllo sulla Società.

Al riguardo la Sezione, rinviando alle argomentazioni sviluppate al punto 5 evidenzia che L'Image Retrouvee sas rientra a pieno nella definizione di cui all'art. 2, c. 1, lett.g T.U.S.P. realizzandosi nei confronti della stessa una forma di controllo pubblico a cascata tramite la Fondazione Cineteca di Bologna (interamente pubblica) e L'Immagine ritrovata S.r.l.

Si richiama pertanto l'Ente a dare applicazione, nei confronti della partecipata, delle disposizioni specificamente destinate alle controllate pubbliche, anche considerando che eventuali perdite ricollegate al capitale societario vanno ricondotte al danno erariale.

27 L'Immagine Ritrovata ASIA ltd

L'Immagine Ritrovata ASIA ltd, società estera con sede a Hong Kong è partecipata indirettamente (con quota totalitaria) tramite L'Immagine ritrovata S.r.l. a sua volta indirettamente partecipata dal Comune di Bologna tramite Fondazione Cineteca. La quota di partecipazione indiretta del Comune di Bologna è pari all'80%.

27.1 L'attività svolta

L'attività svolta è analoga a quella della società controllante con l'unica discriminante che si rivolge al mercato asiatico; nel piano in esame l'Ente indica come oggetto sociale "restauro/digitalizzazione materiali originali commesse di Hong Kong e Sud Est Asiatico".

27.2 Condizioni di cui all'art. 20, c. 2 T.U.S.P. ed esito della ricognizione

Nel piano in esame l'Ente rappresenta che "Con PEC del 15/10/2020 PG n. 414200/2020 il Comune di Bologna ha comunicato alla Fondazione Cineteca e alla sua società controllata L'Immagine Ritrovata la condizione ostativa al mantenimento della partecipazione nella società L'Immagine Ritrovata ASIA srl in quanto rientranti nella

condizione ostativa al mantenimento della partecipazione individuata dall'art. 20 comma 2, lett d) del Decreto Partecipate, n. 175/2016 e invitando a predisporre un piano di riassetto per la razionalizzazione delle proprie partecipate, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20, c. 1 e 2 del D. Lgs n. 175/2016. La Fondazione Cineteca trasmetteva al Comune di Bologna un estratto del verbale del Consiglio di Amministrazione del 12 maggio 2021, nel quale veniva in particolare manifestata la condivisione circa "l'opportunità di iniziare un percorso di dialogo con gli organi amministrativi delle rispettive società al fine di recepire le indicazioni/osservazioni della Corte dei Conti" mediante, in particolare, l'avvio di "un percorso di razionalizzazione de L'Immagine Ritrovata ASIA Itd, dal momento che non ha raggiunto nel triennio precedente 2017-2019 (e si stima non lo raggiunga anche in futuro) un fatturato medio di oltre 1 milione di euro di fatturato'.

Il Comune riferisce che il 30 aprile 2025 si è conclusa la procedura di chiusura della società con la costituzione di una "stabile organizzazione".

28 Organizzazione e modalità di esercizio dei compiti di vigilanza, di indirizzo e di controllo sulle società/enti controllate/i, elementi indefettibili, in quanto strettamente connessi alla natura pubblica della partecipazione.

28.1 Come è noto, la disciplina contenuta nel T.U.E.L. impone agli enti di approntare un sistema di controlli interni. In particolare, nell'ambito dei controlli interni previsti dall'art. 147 del T.U.E.L., l' art. 147-quater³ del medesimo T.U. ha introdotto i controlli sulle società partecipate non quotate, attualmente applicabile a tutti gli Enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Al riguardo, si rappresenta che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Umbria ha recentemente affermato che *"La necessità che vengano adottate adeguate misure correttive da parte delle amministrazioni socie, al fine di ripristinare un effettivo controllo analogo sulla*

³ Art. 147-quater T.U.E.L. c. da 1-4. "1. "L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili. 2. Per l'attuazione di quanto previsto al c. 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'art. 170, c. 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. 3. Sulla base delle informazioni di cui al c. 2, l'Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente. 4. I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, *predisposto secondo le modalità previste dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni*

società, risulta connesso agli obblighi che sulle stesse incombono nell'esercizio dei propri poteri/doveri di socio. Prescindendo dagli obblighi specifici propri del modello "in house", «la disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, infatti, delinea un adeguato assetto "organizzativo, amministrativo e contabile" e indica quali soggetti siano tenuti a costituire e preservare l'assetto in discorso. Per sommi capi, nelle società pubbliche di pertinenza di Amministrazioni locali, il socio pubblico deve: 1) improntare un adeguato sistema di controlli interni ai sensi della disciplina contenuta nel T.U.E.L. e della disciplina sull'armonizzazione dei principi contabili (D.Lgs. n. 118/2011); 2) rappresentare correttamente i rapporti contabili Ente socio/società partecipata attraverso specifici istituti: a. il consolidamento dei conti Ente/società; b. la riconciliazione debiti e crediti (art. 11 D.Lgs. n. 118/2011); c. l'accantonamento fondo perdite (art. 21 T.U.S.P.); 3) rispettare le regole sul finanziamento della società (art. 14 T.U.S.P.), anche al fine di non incappare nella violazione della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato (art. 107 T.F.U.E.)» (Sez. giur. Lombardia sent. n. 76/2023). Al contempo anche questa Sezione di controllo ha, di recente (del. n. 58/2023/VSG), ricordato come le eventuali omissioni o inadempienze da parte dell'organo amministrativo della società non 'scriminano' l'operato delle amministrazioni socie, in quanto il mancato esercizio almeno dei poteri spettanti uti socius può concorrere a determinare sia un depauperamento del patrimonio della società (e, indirettamente, di quello del Comune stesso), sia la resa di un servizio non efficiente a favore del socio stesso, in un settore vitale per la propria cittadinanza".⁴ L' art. 148 del T.U.E.L., come è noto, prevede che "le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione[...]"

⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria – del. n. 58/2023/VSG e 128/2023/VSG – Verifiche sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni detenute 2021 e 2022.

Ciò premesso, questa Sezione ha verificato l'attuazione degli artt. 147-*quater* e 148 del T.U.E.L. da parte del Comune di Bologna.

28.2 Definizione del sistema di controlli interni da parte dell'Ente

Il Comune di Bologna, con del. PG n.: 295258/2012, ha adottato apposito Regolamento del sistema dei controlli interni, successivamente modificato e integrato con del. Pg n. 78495/2016 e con del. Pg n. 86039/2021.

Il succitato Regolamento disciplina il sistema dei controlli interni del Comune di Bologna che si articola in: Organizzazione, Controlli di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di regolarità amministrativa, Controllo successivo sulle determinazioni dirigenziali, Controllo di regolarità contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri economico -finanziari, Controlli sulle società partecipate non quotate, Controllo della qualità dei servizi.

Il Controllo sulle società partecipate non quotate disciplinato all'art. 11 richiede la preventiva definizione nel Documento Unico di Programmazione gli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società e standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati. Relativamente "agli aspetti connessi ad eventuali contratti di servizio ed agli standard qualitativi e quantitativi dei servizi, la struttura preposta alle partecipazioni societarie si rapporta ai Settori competenti, cui afferisce il contratto di servizio o la competenza per materia in relazione all'ambito di attività della società partecipata. Nel caso in cui il soggetto titolare del contratto di servizio sia un ente diverso dal Comune, il Settore competente per materia si raccorda con quest'ultimo per la definizione degli obiettivi e per la verifica di eventuali scostamenti.

3. Alle società soggette ai controlli del presente articolo sono richieste le previsioni in ordine all'andamento economico e alle performance, oltre a report periodici sull'andamento della gestione.

4. Sulla base delle informazioni raccolte dalle società, dai Settori o dagli enti competenti, la struttura preposta alle partecipazioni societarie coordina la redazione del documento programmatico di cui al primo comma, raccoglie i report infrannuali con l'analisi degli scostamenti e riceve dai Settori competenti per materia eventuali proposte di azioni correttive.

5. La struttura preposta alle partecipazioni societarie, sulla base degli elementi ricevuti, redige almeno un report infrannuale che viene trasmesso al Sindaco, alla Giunta e ai Consiglieri comunali.

6. I risultati complessivi della gestione del Comune e delle società partecipate non quotate, ricomprese nel perimetro di consolidamento definito dalla Giunta Comunale

con apposito atto ricognitorio, sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica”.

In ordine al corretto operare del sistema dei controlli interni sotto il profilo dell'effettività degli stessi si rinvia, in particolare, alle osservazioni formulate al punto 24.5.

28.3 Invio dei referti sui controlli interni a questa Sezione regionale

Da una ricerca svolta sul sistema informativo Con.Te, risulta che il Comune di Bologna ha regolarmente trasmesso i referti previsti dall'art. 148 T.U.E.L. (questionari) sui controlli interni.

29. La Sezione, in esito al presente esame, accerta conclusivamente quanto segue:

- criticità in merito alla ricorrenza del “controllo pubblico” e del “controllo pubblico sostanziale” così come descritto al punto 5 della presente deliberazione, con riferimento alle, TPER S.p.A., Interporto Bologna S.p.A., Bolognafiere S.p.A., L'Image Retrouvee sas;
- erronea esclusione dal perimetro oggettivo della razionalizzazione degli enti non societari (punto 6 della presente deliberazione);
- mancata assegnazione degli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento alle partecipate estere (punto 7);
- il Comune si limita ad affermare il rispetto del parametro di cui all'art.20, c.2, lett. f) in tema di necessità di contenimento dei costi di funzionamento senza che detta conclusione sia supportata da alcuna analisi o elemento informativo (punto 8);
- con riferimento a Bologna servizi funerari S.r.l. la necessità di escludere in radice qualsiasi forma di controllo societario da parte della controllante Bologna servizi cimiteriali S.r.l. (che svolge il servizio di gestione dei servizi cimiteriali) che incida negativamente sulle condizioni che devono essere assicurate per garantire la concorrenza nel mercato di riferimento (punto 15.2);
- con riferimento a Bologna servizi cimiteriali S.r.l., Bologna servizi funerari S.r.l. e L'immagine ritrovata S.r.l. necessità di ulteriori approfondimenti in ordine ai compensi riconosciuti all'Organo amministrativo (punti 15.5, 23.5, 24.5);
- con riferimento alla partecipazione in C.A.A.B. S.p.A. e in particolare alle dinamiche relative al c. d. progetto F.I.C.O. raccomanda di adottare iniziative immediate e prospettive per garantire la salvaguardia del valore della partecipazione pubblica (punto. 16.7);
- con riferimento alla Società Bologna Interporto S.p.A. criticità in merito alla

revoca del recesso precedentemente avviato, in presenza di accertate perdite di esercizio continuative e reiterate. In particolare, la Sezione ritiene necessaria da parte dell'Ente socio una ponderazione, nel rispetto delle scelte di amministrazione attiva di competenza esclusiva del Comune, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, relativa al mantenimento della partecipazione nella Società anche in considerazione della precedente decisione di dismissione della partecipazione in esame, successivamente revocata (punto 19.4);

- con riferimento alla società SRM disallineamento fra le clausole statutarie e le disposizioni di cui all'art.4, c.5 T.U.S.P. (punto 21.3)
- con riferimento alle società L'immagine ritrovata S.r.l. L'Image retrouvee sas e Modenissimo S.r.l. inadeguatezza della motivazione ai fini di dar conto dell'indispensabilità dell'attività coerentemente con l'art.4 del T.U.S.P.. Il difetto di motivazione è ancora più evidente alla luce della circostanza dichiarata dal Comune che l'attività è indispensabile non già per il Comune medesimo bensì per la Fondazione Cineteca di Bologna (punti 24.2, 25.2, 26.2);
- carenza di effettività dei controlli interni ex 147 quater del T.U.E.L. con riferimento alla società L'Immagine ritrovata S.r.l. (punto 24.5);
- con riferimento alla società L'Image retrouvee sas carenze nella motivazione in merito al rispetto del parametro di cui all'art.20, c.2, lett. c (Partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali) legata alla volontà dell'Ente di mantenere la partecipazione non fornendo alcun elemento giustificativo della necessità di mantenere tale società tenuto conto che l'attività è analoga a quella della controllante con la sola differenziazione del mercato di riferimento (punto 26.2).

30. Resta da affrontare il tema dei "confini normativi" del controllo ex art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 effettuato dalla Corte dei conti e degli effetti delle decisioni assunte dalla Magistratura contabile di controllo.

Il tema è stato già esaminato nei suoi lineamenti generali dalla Sezione nella del. n. 118 /2024/VSGO (più diffusamente, nella successiva del. n. 175 /2025/VSGO) alla quale si rinvia e di cui si riportano i passaggi salienti utili per un inquadramento sistematico.

Preliminarmente, il Collegio ritiene indispensabile richiamare il perimetro normativo nel cui ambito si situano i poteri di controllo della Corte dei conti e che sono definiti dagli artt. 20 e 24 e dall'art. 5 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

L'art. 20, c. 1, del D.Lgs. n. 175 del 2016 (TUSP) definisce la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche come "analisi dell'assetto complessivo delle società" in cui l'ente detiene partecipazioni, formalizzata in un apposito provvedimento e finalizzata all'adozione, ove ne ricorrano i presupposti di cui al medesimo art. 20, c. 2, di "un piano di riassetto per la loro razionalizzazione".

L'operazione complessiva di revisione periodica (periodicità fissata annualmente dalla disposizione) implica, quindi, in prima battuta, l'adozione di un provvedimento amministrativo (necessariamente motivato) in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni esistenti ovvero per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

I parametri di riferimento per l'analisi e la razionalizzazione sono dettati dal Legislatore:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del TUSP; 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 € 1 milione; 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 aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 del T.U.S.P.

Esperita l'analisi, qualora se ne riscontrino i presupposti, l'Amministrazione è tenuta redigere un piano di razionalizzazione che deve essere "corredato di un'apposita relazione tecnica".

Quindi il provvedimento di analisi societaria costituisce l'antecedente necessario rispetto alla procedura ordinaria di razionalizzazione. Il piano di analisi e di eventuale riassetto (unitamente alla 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.

Come già noto, la mancata adozione di tali provvedimenti è sanzionata dall'art. 20, c. 7, del D. Lgs.n.175/2016.

Dal tessuto normativo si evince che la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avviene ai sensi dell'art. 5 del T.U.S.P.

Come posto già in rilievo, la disciplina del Testo unico delle società a partecipazione pubblica non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito del controllo degli artt. 20 e 24 T.U.S.P.

Tuttavia, l'inciso finale dell'art. 24 del T.U.S.P. suggerisce l'attribuzione alla Magistratura contabile di un controllo ascritto al riesame di regolarità/legittimità sui provvedimenti di ricognizione, posto che la Corte dei conti (sullo sfondo dell'art. 5 T.U.S.P.) viene chiamata a valutare "il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo", vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) e il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5, 11 e 20) (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia- Romagna, del. n. 118 del 2024)

Il Collegio conferma anche in questa sede che le maggiori difficoltà interpretative si riscontrano nella definizione degli esiti del suddetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente Sezione della Corte dei conti.

In una decisione recente, le Sezioni Riunte in speciale composizione di questa Corte (sent. n. 6/2025) hanno perspicuamente osservato che ". . . il TUSP ha attribuito alle Sezioni di controllo della Corte dei conti plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici, attivabili, per esigenze di tenuta complessiva del sistema di finanza pubblica allargata, a seguito della comunicazione alla magistratura contabile delle più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5), di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (art. 14, co. 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, co. 3).

In assenza di indicazioni normative circa la natura, i parametri e l'esito di tali controlli attribuiti alla Corte, è stato ritenuto (Sezioni riunite in speciale composizione, sent. n. 16/2019/EL) che l'invio alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti . . . sia propedeutico ad un controllo di regolarità/legittimità in ordine al rispetto delle disposizioni del TUSP, non qualificabile come mero "controllo collaborativo" che attiene a valutazioni sulla gestione, ma che legittima le Sezioni regionali ad emettere pronunce di accertamento il cui parametro è costituito da norme di legge."

Le Sezioni Riunite di questa Corte hanno ulteriormente chiarito che ". . . una pronuncia della sezione di controllo di "accertamento" di non conformità a parametri normativi o di irregolarità, ancorché non assistita da specifica sanzione di tipo inibitorio, proprio per l'autorevolezza dell'organo da cui promana – nell'ambito dell'esclusiva funzione di garanzia dell'ordinamento nelle materie di contabilità pubblica – non può ritenersi . . . inidonea ad incidere sugli interessi (societari e dell'ente pubblico) coinvolti dalla deliberazione."

Seguendo l'insegnamento delle Sezioni Riunite così come sopra riportato, coerentemente con l'elaborazione giurisprudenziale maturata anche da questa Sezione regionale di controllo (cfr. Corte conti, del. n. 118 del 2024), il piano degli effetti della pronuncia di accertamento (negativo) si colloca su due versanti.

1. Lo stimolo all'adozione di misure correttive (sollecitata anche dalla pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'amministrazione ex art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e che, tuttavia, rimangono nella disponibilità dell'ente; in questo senso si colloca la trasmissione della decisione della Sezione regionale di controllo agli Organi di vertice politico - amministrativo e all'Organo di revisione economico finanziario.

A tal riguardo, pur non potendo approfondire la questione, il Collegio intende far riferimento alla riserva di amministrazione come spazio intangibile direttamente connesso al ". . . principio democratico della divisione dei poteri che va riconosciuto agli organi amministrativi che, in via mediata o immediata, sono in certa misura espressione della sovranità popolare, ovvero che comunque a essa in qualche modo rispondono." (CGRS, par. n. 439/08-397/10, del 17 maggio 2010).

Il tema della riserva di amministrazione è stato innumerevoli volte preso in esame dalla giurisprudenza costituzionale (il profilo indagato è connesso alle cc. dd. leggi provvedimento). La Corte pur evidenziando che tale riserva non trova un riscontro letterale nella Costituzione, riconosce che esso è espressione del principio costituzionale fondamentale della separazione dei poteri e va declinato come immanente al sistema in quanto delinea (e circoscrive) i lineamenti stessi del potere giurisdizionale (Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 6415 del 2025 che richiama Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; 23 febbraio 2012, n. 40; Cass. civ., sez. un., 17 febbraio 2012, nn. 2312 e 2313; Cons. di Stato, Ad. plen. n. 9 del 2014 cit.; Cons. di Stato, Ad. plen., 3 febbraio 2014, n. 8; cfr. anche Corte cost., sent. n. 116 del 2020; Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 3439 del 2025).

2. La partecipazione della decisione alle Assemblee elettive nell'ottica di favorire, nel contesto di un confronto democratico, un dibattito e una valutazione affinché vi sia piena ed integrale consapevolezza nei singoli componenti degli organi consiliari di vicende che potrebbero avere ricadute più o meno immediate sulla condizione finanziaria (e gestionale) dell'ente.

La trasmissione della deliberazione ex art. 20 D.Lgs. n. 175 del 2016 alle Assemblee elettive va letta quindi nell'adesione più autentica alle prerogative affidate alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost, quale Magistratura a servizio dello

“Stato - comunità” (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 267 del 2006, cfr. anche le risalenti Corte cost., sent. n. 29 del 1995 e n. 479 del 1997).

In ultima analisi, va rammentato che la decisione della Sezione regionale di controllo esprime un giudizio che, pur manifestato nella forma esteriore della “deliberazione” e non della “sentenza”, possiede una struttura argomentativa e una funzione sostanzialmente decisoria, qualificata dalla Corte costituzionale come atto adottato in “forma sentenza”, caratterizzato da motivazione puntuale e dispositivo conclusivo (Corte cost. sentenza n. 18/2019).

Da qui un ulteriore (eventuale) effetto indiretto che va connesso all’obbligo ravvisabile nei confronti dei titolari di funzioni istituzionali nell’organizzazione complessiva dell’ente a valutare le segnalazioni e le criticità ricevute dalla Sezione ed a realizzare interventi idonei (se del caso attivando gli stessi rappresentanti dell’ente pubblico socio all’interno dei consessi societari) per addivenire al superamento delle criticità riscontrate nell’ottica di preservare il valore della partecipazione.

Seguendo questo punto di vista, in più, il Collegio non può non rimarcare le eventuali ulteriori conseguenze negative di inerzie o condotte potenzialmente dannose.

Ad esempio, “ . . . per Enti locali e di quelli del servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP, parametri richiamati dall’art. 24, comma 1) potrebbero essere “suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” e, come tali, imporre l’adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall’art. 1, commi, 3 e 7, del citato D.L. n. 174 del 2012.” (Corte conti, Sez. contr. Emilia- Romagna, del. n. 118 del 2024), oppure (come evidenziato appena sopra) con riferimento agli esiti negativi tracciati dall’art. 12 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Per inciso, è di tutta evidenza che - qualora si ravvisassero fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali - si impone da parte della Sezione la segnalazione alla competente Procura regionale di questa Corte (art. 52, c.4, del D. Lgs., n. 174 del 2016, Codice della giustizia contabile).

P.Q.M.

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

- accerta le criticità descritte ai punti 14.4, 19.5, 22.3, 26.3 nei sensi di cui in motivazione e per l’effetto invita l’Ente a conformarsi alle indicazioni prospettate alla luce della ricorrenza del “controllo pubblico” nei casi in cui una o più

amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile;

- accerta le criticità descritte ai punti 6, 7, 8, 15.2, 15.5, 21.3, 23.5, 24.2, 24.5, 25.2, 26.2 invitando l'Ente ad assumere le iniziative necessarie al fine di conformarsi a quanto così rilevato;
- rileva le criticità di cui al punto 19.4 e, per l'effetto, invita l'Ente socio a ponderare, nel rispetto delle scelte di amministrazione attiva di competenza esclusiva del Comune, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, il mantenimento della partecipazione nella Società anche in considerazione della precedente decisione di dismissione della partecipazione in esame, successivamente revocata;
- raccomanda, con riferimento al punto 16.7, di adottare iniziative immediate e prospettiche per garantire la salvaguardia del valore della partecipazione pubblica.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, mediante il sistema Con.Te, al Sindaco del Comune di Bologna, al Presidente del Consiglio comunale affinché la stessa sia portata a conoscenza del Consiglio comunale e all'Organo di revisione.

Invita il Comune di Bologna a trasmettere, tramite il sistema Con.Te., entro sessanta giorni dal ricevimento di questa pronuncia, la deliberazione del Consiglio comunale di presa d'atto dei contenuti della presente deliberazione.

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

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

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 16 aprile 2026.

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 24 aprile 2026

per il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)