



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 11 gennaio 2023

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere
Dott. Mario FIORENTINO - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (*relatore*)
Dott. Antonio MARSICO - Referendario

PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA

DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA PROVINCIA DI ANCONA (AN)

(artt. 20 e 24 D.Lgs. n. 175/2016)

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

Visto il Regio decreto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*";

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*";

Visti, in particolare, l'art. 24 e 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rispettivamente rubricati "*Razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni*" e "*Revisione ordinaria delle partecipazioni*";

Visto l'art. 17 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, rubricato "*Ricognizione degli enti pubblici e unificazione delle banche dati delle società partecipate*";

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/SEZAUT/2017/INPR, recante "*Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, del d.lgs. n. 175/2016*", e n. 22/SEZAUT/2018/INPR, recante "*Linee di indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 20, d.lgs. n. 175/2016*";

Vista le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 1/2021/INPR e n. 19/2022/INPR;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO

Nell'ambito del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche, avviato dal legislatore sin dalla legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 27 e ss., L. 244/2007) e rafforzato dalle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 611 e ss., L. 190/2014), il combinato disposto degli artt. 24 e 20 D. Lgs. 175/2016, recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (TUSP), hanno imposto alle pubbliche amministrazioni l'espletamento di una procedura, rispettivamente, di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica delle proprie partecipazioni societarie, sia dirette che indirette.

Trattasi di due momenti connessi ed interdipendenti, atteso che l'operazione di natura straordinaria, prevista dall'art. 24 TUSP, costituisce prodromo necessario per la razionalizzazione periodica, ex art. 20 TUSP, delle partecipazioni pubbliche, cui sono tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 26, comma 11, TUSP (Corte conti, sez. aut., del. n. 22/2018/INPR).

Come noto, infatti, in base all'attuale quadro legislativo, le pubbliche amministrazioni possono assumere o mantenere partecipazioni, dirette o indirette, anche di minoranza, soltanto in "*società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a*

responsabilità limitata, anche in forma cooperativa” (art. 3, comma 1, TUSP) aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi “strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali” (art. 4, comma 1, TUSP) e per lo svolgimento di una delle attività tassativamente elencate dall’art. 4, comma 2 e ss., TUSP.

L’acquisto o il mantenimento di ogni partecipazione, anche indiretta o di minoranza, deve essere supportato da specifica ed analitica motivazione circa la sua necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente pubblico partecipante, con evidenziazione, altresì, delle ragioni e delle finalità che giustificano tale scelta *“anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato” (art. 5, comma 1, TUSP).* La motivazione, a mente dell’ultimo periodo dell’art. 5, comma 1, TUSP, deve dare conto della *“compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”.*

Devono invece essere dismesse o assoggettate ad interventi di razionalizzazione le partecipazioni pubbliche, dirette e indirette, detenute in società che non soddisfino i suddetti requisiti, nonché in quelle che *“risultano prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”* o che *“svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”* oppure che *“nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio”* inferiore al limite minimo fissato dalla legge, oppure ancora che *“abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”* e non gestiscano *“servizi di interesse generale”*, o che *“necessitino di contenimento dei costi di funzionamento”* o di *“aggregazione”* con altre società (art. 20, comma 2, e 24, comma 1, TUSP), motivando esplicitamente le ragioni sottese alla scelta tra mantenimento, dismissione o razionalizzazione di ciascuna delle singole partecipazioni societarie (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020/REF; Corte conti, sez. aut., del. n. 29/2019/FRG).

Al fine di promuovere la dismissione o la razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche che non rispondano ai suddetti requisiti, l’art. 24, comma 1, TUSP ha imposto a ciascuna amministrazione pubblica di effettuare, entro il 30 settembre 2017, con *“provvedimento motivato”*, la *“ricognizione di tutte le partecipazioni”*, dirette ed indirette, possedute al 23 settembre 2016, *“individuando quelle che devono essere alienate”* (c.d. revisione straordinaria). L’eventuale alienazione, da effettuarsi ai sensi dell’art. 10 TUSP, sarebbe dovuta avvenire entro un anno dall’avvenuta ricognizione (art. 24, comma 4, TUSP).

Il provvedimento di ricognizione straordinaria andava inviato (come è stato fatto) alla competente Sezione della Corte dei conti, nonché alla Struttura ministeriale di monitoraggio di cui all'art. 15 TUSP, istituita presso il Dipartimento del Tesoro del MEF, al fine di verificare il puntuale adempimento di tali prescrizioni (art. 24, comma 3, TUSP).

Al fine di agevolare le pubbliche amministrazioni nell'applicazione della citata normativa, Corte conti, sez. aut., del. n. 19/2017/INPR ha approvato specifiche linee di indirizzo, corredate da un modello standardizzato dell'atto di ricognizione e dei relativi esiti da allegare alle deliberazioni consiliari con cui vengono approvati.

La revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, effettuata ai sensi dell'art. 24 TUSP, ha costituito la base di partenza per la successiva *"razionalizzazione periodica"* delle stesse, prevista dall'art. 20 TUSP, ai sensi del quale le amministrazioni pubbliche devono effettuare *"annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette"*, predisponendo, nei casi previsti dal già menzionato art. 20, comma 2, TUSP, *"un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*.

In particolare, le amministrazioni pubbliche adottano *"i piani di razionalizzazione"* periodica, *"corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di tempi e modalità di attuazione"* ove, in sede di analisi dell'assetto complessivo delle loro partecipazioni societarie dirette o indirette, rilevino partecipazioni societarie non ammesse dalla legge oppure rientranti in una delle ipotesi elencate dal già menzionato art. 20, comma 2, TUSP, sempre motivando esplicitamente la scelta tra interventi di razionalizzazione di tipo dismissivo o conservativo delle singole partecipazioni.

I provvedimenti di razionalizzazione periodica sono adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno e resi disponibili, con le modalità di cui all'art. 17 D.L. 90/2014, alla Struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro (cui l'art. 15 TUSP intesta peculiari competenze per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni legislative in materia di società a partecipazione pubblica), nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 20, comma 3, TUSP). Le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione, ne danno comunque comunicazione con le medesime modalità (art. 20, comma 1, TUSP).

In caso di adozione del piano di razionalizzazione, le pubbliche amministrazioni devono approvare, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, una "relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti", anch'essa da trasmettere alla Struttura ministeriale di cui all'art. 15 TUSP e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti (art. 20, comma 4, TUSP).

L'art. 26, comma 11, TUSP scandisce la tempistica dei suddetti adempimenti, disponendo che *"salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017"*.

In vista di un compiuto assolvimento dei suddetti adempimenti, Corte conti, sez. aut., del. n. 22/2018/INPR (in coerenza con le indicazioni già rese in relazione alla revisione straordinaria da Corte conti, sez. aut., del. n. 19/2017/INPR) ha ritenuto opportuno elaborare, anche in occasione della prima razionalizzazione periodica, specifiche linee di indirizzo, corredate da un modello standardizzato di atto di ricognizione e relativi esiti, e con le quali si è rimarcato come l'intento del legislatore sia stato, chiaramente, quello di far assumere carattere di sistematicità all'attività di monitoraggio dell'assetto complessivo delle partecipazioni, avviata con la revisione straordinaria prevista dall'art. 24 TUSP e di imporre a ciascun ente pubblico partecipante l'obbligo di rieditare e riesplicare periodicamente le valutazioni e le motivazioni sottese alle decisioni di mantenimento, dismissione o razionalizzazione delle proprie partecipazioni societarie, verificando la persistenza delle ragioni giustificative della loro conservazione o lo stato di attuazione degli interventi di dismissione o razionalizzazione pianificati nel corso del precedente esercizio. La sostanziale continuità tra revisione straordinaria e razionalizzazione periodica è, infatti, indubbiamente rilevabile dalle evidenti connessioni tra i due procedimenti che il combinato disposto di cui agli artt. 20 e 24 TUSP ha inteso instaurare, nella misura in cui i presupposti richiesti per l'obbligatorio inserimento di una partecipazione societaria nel piano di razionalizzazione straordinaria sono i medesimi di quelli richiesti per l'inserimento nel piano di razionalizzazione periodica.

La giurisprudenza contabile ha inoltre precisato come gli obblighi di comunicazione dei piani di razionalizzazione e degli esiti derivanti dalla loro attuazione in favore della Struttura di monitoraggio individuata presso il MEF (art. 15 TUSP) e delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano funzionali allo svolgimento di *"una*

forma di controllo successivo di legittimità-regolarità”, finalizzata a verificare la conformità del piano, ed i conseguenti atti esecutivi, alle prescrizioni contenute o richiamate negli artt. 20 e 24 TUSP (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020/REF; Corte conti, sez. riun. in spec. comp., sent. 16/2019/EL), ed il cui esito negativo, anche se privo di effetti comminatori, può comunque stimolare interventi autocorrettivi da parte della stessa amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 29/2019/FRG) oppure condurre, nei casi più gravi ed ove ne ricorrano i presupposti, alla segnalazione di possibili ipotesi di danno erariale ai competenti organi inquirenti (art. 52 c.g.c.).

A presidio dell’effettività delle anzidette prescrizioni in tema di razionalizzazione periodica, l’art. 20, comma 7, TUSP prevede anche un meccanismo sanzionatorio, cui possono correlarsi anche profili di responsabilità erariale, rispetto al quale si individua la competenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

CONSIDERATO CHE

1. La revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (art. 24 TUSP)

Con delibera consiliare n. 44 del 26 settembre (trasmessa con p.e.c. del 6 ottobre 2017), la Provincia di Ancona ha approvato la ricognizione straordinaria ex art. 24, comma 1, TUSP delle proprie partecipazioni societarie dirette ed indirette.

Tale provvedimento costituisce, per tutti gli enti locali, “aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione” (art. 24, comma 2, TUSP) precedentemente adottato, ai sensi dell’art. 1, comma 612, L. n. 190/2014, con delibera consiliare n. 92 del 31 marzo 2015; e con nota prot. 35524 del 31 marzo 2016, in ottemperanza all’art. 1, comma 612, L. n. 190/2014, ha approvato la “Relazione sui risultati conseguiti” in attuazione del Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possedute dalla Provincia di Ancona.

Il piano di razionalizzazione del 2015 è stato oggetto di analisi da parte di Corte conti, sez. contr. Marche, del. 8 settembre 2016, n. 155/VSG, in occasione della quale ne veniva rilevata la sostanziale conformità all’art. 1, commi 611 e ss., L. n. 190/2014, pur rilevando le lacune evidenziate in parte motiva (mancata indicazione di alcune partecipazioni societarie indirette), nonché la mancata pubblicazione del piano nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito internet istituzionale della Provincia.

Il provvedimento consiliare e la ulteriore documentazione a corredo dello stesso, comprensiva delle schede di rilevazione per la revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche predisposte dal MEF-Dipartimento del Tesoro, ma priva della relazione tecnica e

del parere dell'OREF, venivano acquisiti al protocollo informatico di questo Ufficio in pari data con il numero 3132.

La delibera consiliare è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione provinciale, nella Sezione "Amministrazione trasparente"; tutte le società direttamente e indirettamente partecipate corrispondono a quelle risultanti dalla banca dati Partecipazioni PA del MEF, ai sensi dell'art. 15 TUSP, ad eccezione della mancata indicazione delle partecipazioni indirettamente detenute a mezzo della Aerdorica s.p.a. (seppure in liquidazione), della Meccano s.p.a. e di Interporto Marche s.p.a.

Nei seguenti prospetti sono elencate le partecipazioni societarie dirette, detenute dalla Provincia alla data di entrata in vigore del D. Lgs. 175/2016 (23 settembre 2016) e fatte oggetto di revisione straordinaria ex art. 24, comma 2, TUSP:

Società direttamente partecipate					
Denominazione società	% Quota di partecipazione	Attività svolta	Azione di razionalizzazione	Società in house	Partecipazione di controllo
AERDORICA S.p.A.	2,72%	Attività dei servizi connessi al trasporto aereo	Cessione	NO	SI
Agenzia per il risparmio energetico	73,445%	Altre attività di consulenza tecnica, installazione impianti idraulici, riscaldamento e condizionatori d'aria	In liquidazione	SI	NO
Centro Mercati Intermodale delle Marche - CE.M.I.M. società consortile in liquidazione	5,43%	Gestione dei centri di movimentazione merci	In liquidazione	NO	NO
Colli Esini San Vicino S.r.l. Società consortile a r.l.	5,40%	Altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale	Cessione	NO	NO
CONEROBUS S.p.A.	31,667%	Trasporto terrestre di passeggeri	Mantenimento con interventi di razionalizzazione	NO	NO
Consorzio Regionale per le imprese nel settore cantieristico marchigiano (in liquidazione)	6,42%	Costruzione di navi ed imbarcazioni	Liquidazione	NO	NO
INTERPORTO MARCHE S.p.A.	1,06%	Gestione patto territoriale appennino centrale	Mantenimento con interventi di razionalizzazione	NO	NO

MECCANO S.p.A.	2,50%	Lavori di meccanica generale, consulenza nel settore tecnologie informatiche, collaudi e certificazione di processi e sistemi.	Mantenimento	NO	NO
----------------	-------	--	--------------	----	----

Dall'esame della documentazione trasmessa dalla Provincia di Ancona, relativamente all'attività di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, formalizzata con l'adozione della delibera consiliare n. 44 del 26 settembre 2017, questa Sezione rileva che:

a) Partecipazioni dirette

- **Aerdorica s.p.a.**

La Aerdorica s.p.a., di cui l'Amministrazione provinciale detiene una quota di capitale di modesta entità (2,72%), è partecipata al 95% da enti pubblici ed ha per oggetto *“la gestione del sistema aeroportuale di Falconara Marittima ed i servizi connessi al trasporto aereo”*.

Per effetto della L. n. 56/2014 e dalla L.R. Marche n. 13/2015, l'attività svolta da tale società non rientra più tra le funzioni di competenza della Provincia. Sicché, con le delibere consiliari n. 92 del 31.03.2015 e n. 81 del 27.11.2015 ne è stata avviata la dismissione.

Dalla documentazione è emerso che *“tenuto conto che nessun socio ha esercitato il diritto di prelazione di cui all'art. 9 dello Statuto e che la gara pubblica indetta con determinazione dirigenziale n. 1444 del 04.10.2016 è andata deserta si procederà con una delle seguenti modalità: 1) indire una nuova gara pubblica, 2) ricorrere alla negoziazione diretta con un singolo acquirente (procedura prevista dall'art. 10 comma 2 del D.lgs. 175/2016). La cessione dovrebbe concludersi entro un anno dall'esecutività della delibera consiliare di revisione straordinaria”*.

- **Agenzia per il risparmio energetico s.r.l. (in liquidazione)**

Anche l'attività svolta da tale società non rientra più, in base alla L. n. 56/2014 ed alla L.R. n. 13/2015, tra le funzioni di competenza della Provincia.

La società, la cui liquidazione si è conclusa il 20 luglio 2017, si occupava dell'esecuzione degli accertamenti e delle ispezioni necessarie all'osservanza delle norme relative al contenimento dei consumi di energia e manutenzione degli impianti di climatizzazione e di quelli termici.

- **Centro merci intermodale delle Marche (CE.M.I.M.) s.c.a.p. (in liquidazione)**

La CE.M.I.M. s.c.p.a., avente per oggetto la “*gestione di centri di movimentazione merci*” e partecipata dalla Provincia di Ancona per il 5,43%, è stata prima messa in liquidazione in data 15.11.1993 e successivamente dichiarata fallita dal Tribunale di Ancona in data 14.06.2007. La procedura fallimentare si è chiusa in data 29.06.2007.

La società, tornata *in bonis*, ha ripreso l’attività liquidatoria, ma non sono stimabili i tempi di conclusione, stante i molti contenziosi ancora pendenti e l’assenza di disponibilità finanziarie.

- **Colli Esini San Vicino s.c.a.r.l.**

La Colli Esini San Vicino s.c.a.r.l. svolge “*altre attività di consulenza imprenditoriale, amministrativo-gestionale e di pianificazione aziendale*”.

In esecuzione delle delibere consiliari n. 92 del 31.03.2015 e n. 87 del 18.12.2015, la partecipazione è stata alienata in data 28.07.2017 per euro 5.164,00 all’istituto Marchigiano di tutela dei vini di Jesi, riscossi in data 02.08.2017.

- **Conerobus s.p.a.**

La Conerobus s.p.a., di cui l’Amministrazione comunale detiene una quota del 31,67%, gestisce il servizio pubblico di interesse economico generale del trasporto urbano della città di Ancona e di parte di quello extraurbano, in qualità di socio della “*Azienda trasporti e mobilità di Ancona e provincia*” (ATMA) s.p.a., società costituita, in conformità alla legge regionale, a seguito di espletamento di procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato, per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano, suburbano ed urbano della provincia di Ancona e dei Comuni di Ancona, Jesi, Senigallia, Falconara Marittima, Castelfidardo e Sassoferrato ed è affidataria del trasporto pubblico del bacino.

Eroga un servizio di interesse generale, necessario per l’efficiente perseguimento delle finalità istituzionali degli enti pubblici partecipanti e strettamente connesso alle funzioni provinciali di pianificazione dei servizi di trasporto pubblico in ambito provinciale, in collaborazione con la Regione Marche (legge 56/2014 e L.R. Marche 13/2015).

I dati economico-patrimoniali hanno rilevato protratte perdite d’esercizio conseguite negli anni dal 2011 al 2014.

Come esito della razionalizzazione, la partecipazione è stata mantenuta con un miglioramento dei costi di esercizio, un aumento delle entrate per il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario e un nuovo acquisto di parco automezzi più efficienti.

- **Consorzio regionale per le imprese nel settore cantieristico marchigiano s.c.a.r.l. (in liquidazione)**

La società consortile è stata messa in liquidazione il 17.05.2013 per l'impossibilità di assicurare la continuità aziendale, a causa dei costi di gestione e della riduzione del capitale sociale al disotto del limite legale, ai sensi dell'art. 2482 c.c.

- **Interporto Marche s.p.a.**

Costituita nel 1994, la Interporto Marche s.p.a. svolge attività di progettazione, realizzazione e gestione dell'interporto delle Marche, infrastruttura progettata per razionalizzare la distribuzione di merci e disincentivare il trasporto su gomma.

Qualificata come servizio di interesse generale, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. a), TUSP e considerata indispensabile in ambito regionale, ai sensi dell'art. 11 L.R. Marche n. 33/2014, tale attività rientra altresì tra le competenze istituzionali provinciali in materia di pianificazione territoriale e di coordinamento, tutela e valorizzazione ambientale, fatte salve dalla L. n. 56/2014.

Sicché, malgrado le perdite d'esercizio costantemente registrate dal 2012 al 2015, la Provincia di Ancona ha deciso di revocare la precedente decisione, adottata nel 2015, di dismettere la propria partecipazione azionaria, optando viceversa per il suo mantenimento, ma con interventi di razionalizzazione rivolti a contenerne i costi di funzionamento (principalmente quelli di personale ed i compensi degli amministratori) ed alienarne in tutto o in parte il complesso immobiliare alla Regione Marche, al fine di risanare l'esposizione debitoria.

- **Meccano s.p.a.**

La Meccano s.p.a., di cui la Provincia di Ancona detiene una modesta partecipazione (2,50%), svolge attività di trasferimento di tecnologie avanzate alle piccole e medie imprese, di ricerca e sviluppo, nonché di formazione tecnica e manageriale, nel settore della meccanica.

La Provincia ritiene che tale società, presentando “*caratteristiche di spin off o di start up universitari*” o, comunque, “*caratteristiche analoghe a quelle degli enti di ricerca*”, ne sarebbe espressamente consentita la partecipazione pubblica, ai sensi dell’art. 4, comma 8, TUSP. Sicché, la Provincia, revocando la propria decisione di dismetterla, precedentemente assunta nel 2015, avrebbe optato per il mantenimento della partecipazione societaria, evidenziando altresì che la Meccano s.p.a., in quanto facente parte del Gruppo INVITALIA, rientrerebbe tra quelle elencate dall’All. A al TUSP e, quindi, ai sensi dell’art. 26, comma 2, TUSP, escluse da obblighi di dismissione o razionalizzazione.

1. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie (art. 20 TUSP)

In attuazione del già ricordato art. 20 TUSP, la Provincia di Ancona ha adottato, con le delibere consiliari n. 52 del 14.12.2018 e n. 35 del 26.11.2019, la razionalizzazione periodica delle proprie partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente detenute, rispettivamente al 31.12.2017 e 31.12.2018.

Preliminarmente, si rappresenta che, in applicazione dei principi di concentrazione ed economicità dell’attività di controllo, nonché ai fini di una valutazione complessiva degli esiti dell’attività di razionalizzazione, il contenuto di entrambi i suddetti provvedimenti consiliari e della documentazione connessa è oggetto di esame congiunto e considerazione unitaria.

L’esame di entrambi i piani di razionalizzazione periodica (2018 e 2019), adottati nei termini di legge, ha dato atto del seguente assetto delle partecipazioni dirette ed indirette, sinteticamente riportato:

SOCIETÀ DIRETTAMENTE PARTECIPATE					
Denominazione società	% Quota di partecipazione	Attività svolta	Azione di razionalizzazione	Società in house	Partecipazione di controllo
AERDORICA S.p.A.	2,72%	Attività dei servizi connessi al trasporto aereo	Azzeramento quota	NO	NO
CONEROBUS S.p.A.	31,667%	Trasporto terrestre di passeggeri	Mantenimento	NO	NO
CE.M.I.M	5,47%	Costruzione di navi ed imbarcazioni	Liquidazione	NO	NO
INTERPORTO MARCHE S.p.A.	1,06%	Gestione patto territoriale appennino centrale	Mantenimento	NO	NO

MECCANO S.p.A.	2,50%	Lavori di meccanica generale, consulenza nel settore tecnologie informatiche, collaudi e certificazione di processi e sistemi.	Mantenimento	NO	NO
----------------	-------	--	--------------	----	----

Per entrambe le annualità, le delibere di approvazione dei piani di razionalizzazione sono state trasmesse corredate degli allegati previsti dalle apposite Linee guida impartite da Corte conti, sez. aut., del. nn. 19/2017/INPR e 22/2018/INPR e dal Dipartimento del Tesoro del MEF; non sono stati invece inviati la relazione tecnica e il parere dell'Organo di revisione.

I due provvedimenti, adottati nei termini di legge, sono stati acquisiti agli atti di quest'Ufficio rispettivamente in data 24 dicembre 2018, e in data 10 dicembre 2019, con i numeri nn. 3263 e 5038. L'Amministrazione provinciale ha trasmesso, come allegati alla deliberazione, n. 52 del 14 dicembre 2018, le schede di cui alle Linee guida Corte dei conti deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR e/o Linee guida Dipartimento del Tesoro Corte dei conti per la razionalizzazione al 31.12.2018; invece, per la deliberazione n. 35 del 26 novembre 2019 sono state trasmesse le schede di cui alle Linee guida Corte dei conti deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR; per entrambe le annualità, altresì non sono stati inviati la relazione tecnica e il parere dell'Organo di revisione.

Le verifiche effettuate sul sito istituzionale Amministrazione trasparente dell'Ente hanno consentito di rilevare la pubblicazione della documentazione in argomento per entrambi gli anni di riferimento.

Riguardo al mancato rilascio del parere dell'OREF sulla proposta di deliberazione consiliare approvativa dei piani di razionalizzazione ordinaria, dalla delibera n. 35/2019 si apprende che, sebbene dall'Ente preventivamente richiesto in data 21.11.2019, tuttavia, il Presidente dell'OREF ha ritenuto di non doverlo rilasciare, in quanto l'art. 239, comma 1, lett. b), n. 3), e comma 1-bis, TUEL ne imporrebbe la richiesta ed il rilascio soltanto per le "modalità di gestione dei servizi" e per le "proposte di costituzione o di partecipazione" ad organismi esterni. Sicché, il parere andrebbe rilasciato soltanto laddove il piano di razionalizzazione preveda la costituzione o l'acquisizione di nuove partecipazioni o cambiamenti nelle modalità di gestione di servizi, ma non anche il loro semplice mantenimento. Sebbene l'affermazione

del carattere facoltativo del parere dell'OREF sulla proposta di deliberazione approvativa dei piani di razionalizzazione che prevedano soltanto la dismissione o il mantenimento delle partecipazioni corrisponda all'orientamento largamente prevalente della giurisprudenza contabile e condiviso anche da questa Sezione (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Marche, del. nn. 12 e 14/2022/VSG), è tuttavia opportuno precisare che il carattere non obbligatorio del parere non comporta il divieto di rilasciarlo comunque, laddove possa apparire consigliabile farlo, in ragione delle importanti ripercussioni economico-finanziarie che la scelta di mantenere (anziché dismettere) la partecipazione potrebbe avere per la corretta, efficace, efficiente ed economica gestione di servizi precedentemente affidati oppure per il mantenimento degli equilibri finanziari, come, ad esempio, nel caso in cui il piano di razionalizzazione, pur non recando cambiamenti nelle modalità di gestione o affidamento di servizi o la costituzione o acquisizione di nuove partecipazioni, disponga comunque il mantenimento di partecipazioni inefficienti o in forte perdita, oppure decida di revocare la decisione di dismetterne una assunta precedentemente oppure decida di programmare interventi di soccorso finanziario in favore della stessa, oppure ancora decida di confermare il mantenimento di una partecipazione anche laddove siano nel frattempo sopraggiunti mutamenti delle condizioni di fatto o di diritto sulla cui base ne era stata originariamente disposta la conservazione, ecc. Non è neppure da escludere che anche la decisione di dismettere una partecipazione societaria possa, nel caso concreto, presentare profili di frizione con il principio di sana gestione finanziaria, ad esempio laddove venga dismessa attraverso procedure non concorrenziali oppure dietro corrispettivo inadeguato. Per entrambe le annualità i piani non hanno considerato le partecipate indirette, sebbene inserite nella banca dati PA del MEF. Al riguardo, nella delibera n. 52/2018, la Provincia di Ancona riferisce di non esercitare alcuna forma di controllo diretto o analogo, neppure in forma "congiunta", ai sensi dell'art. 2 TUSP, sulle proprie società partecipate, neppure nei confronti della **Conerobus s.p.a.**, di cui detiene una partecipazione del 31,67%.

In particolare, sempre nella suddetta delibera n. 52/2018 cit., la Provincia riferisce che la sussistenza della condizione di assoggettamento a controllo pubblico della Conerobus s.p.a. sarebbe stata precedentemente oggetto di "*specifica verifica*", all'esito della quale la società stessa, con propria comunicazione del 08.10.2018, allegava una "*nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" in cui si afferma che la società sarebbe "*a partecipazione pubblica non di controllo con capitale misto pubblico e privato, ma non può configurarsi un controllo pubblico in*

quanto nessuno dei soci pubblici detiene la maggioranza di voti utile a stabilire una forma di controllo sociale, e non sussistono patti parasociali tra i soci pubblici ai fini dell'ottenimento della maggioranza necessaria per addivenire a un controllo sociale".

Questa Sezione ritiene peraltro che, stante l'espresso rinvio contenuto nell'art. 2, comma 1, lett. b), TUSP all'art. 2359, comma 1, n. 2), c.c., è ravvisabile un "*controllo pubblico*" anche laddove l'ente pubblico partecipante, pur non disponendo della maggioranza dei voti assembleari, disponga comunque di un numero di voti sufficienti per esercitare una "*influenza dominante*" nell'assemblea ordinaria: sicché, dovrebbe comunque essere onere dell'Amministrazione provinciale motivare le ragioni di fatto e di diritto in ragione delle quali, pur a fronte di cospicua partecipazione (pari al 31,67%) al capitale sociale, ritenga di non esercitare una tale "*influenza dominante*" in sede di assemblea ordinaria. Inoltre, il dato sembrerebbe smentito dal fatto che una quota del 53,67% del capitale sociale della Conerobus s.p.a. è direttamente detenuta dal Comune di Ancona: sicché, tale controllo pubblico, ammesso (ma non concesso) che, in assenza di vincoli statutari o di patti parasociali espressamente formalizzati, non sia riscontrabile in capo alla Provincia di Ancona, lo sarebbe comunque in capo al Comune di Ancona, con tutte le conseguenze che dovrebbero scaturirne in base alla legge.

Si fa infine presente che, pur volendo ritenere la partecipazione provinciale del 31,67% rilevante ma comunque non di controllo in senso stretto, tuttavia, l'art. 11, comma 16, TUSP stabilisce che "*l'amministrazione pubblica che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al dieci per cento del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure*" di contenimento del trattamento economico percepibile da amministratori, organi di controllo e personale dipendente, analoghe a quelle di cui all'art. 11, commi 6 e 10, TUSP.

Per entrambe le annualità sono state, altresì, trasmesse la relazione sullo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione periodica ex art. 20, comma 4, TUSP.

Per quanto concerne la partecipazione in **Aerdorica s.p.a.**, il tentativo di cessione non è andato a buon fine, anche in ragione, a detta della Provincia, della situazione debitoria accumulata negli ultimi cinque anni. Sicché, nel settembre 2018, l'Amministrazione provinciale ha presentato alla società la richiesta di liquidazione ex art. 24, comma 5, TUSP della propria quota, ma senza alcun seguito. In data 29.07.2019, l'Assemblea straordinaria dei soci ha approvato il piano di ripiano delle perdite pregresse con la diminuzione del capitale sociale residuo e allo stesso tempo ha deliberato un aumento di capitale, cui la

Provincia di Ancona, al pari di tutti gli altri soci pubblici (fatta eccezione per la Regione Marche), non ha voluto aderire e, pertanto, il valore della sua partecipazione si è azzerato. È stato invece deciso il mantenimento della partecipazione in **Conerobus s.p.a.**, in quanto, a seguito dell'attuazione delle misure di razionalizzazione varate nel 2017, non sono state registrate perdite d'esercizio nel biennio 2017-2018.

Viene mantenuta anche la partecipazione in **Interporto Marche s.p.a.**, in relazione alla quale, oltre all'attuazione delle misure già precedentemente indicate, durante l'estate del 2018 sono stati stipulati accordi per rilanciare l'infrastruttura e farla diventare, a detta della Provincia, *"volano di sviluppo e di snodo tra Italia e Nord Europa"*: in particolare, sarebbe stato siglato un accordo tra Interporto Marche s.p.a. e DPA Logistica s.p.a. per realizzare un *"polo distributivo di prodotti siderurgici e distribuzione dei cereali sul treno per le aziende trasformatrici"*, nonché un accordo con l'ASUR Marche per la realizzazione della *"centrale regionale del 118"* e del *"magazzino regionale del farmaco"*.

Tuttavia, pur a fronte di tali iniziative, non sembrano, nel frattempo, esser venuti meno i presupposti e le condizioni di necessario assoggettamento ad interventi di dismissione o razionalizzazione della partecipazione, contemplati dall'art. 20, comma 2, lett. b), d) ed e), TUSP. Dalla relazione al giudizio di parifica del rendiconto dell'esercizio 2021 della Regione Marche (allegata a Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 114/2022/PARI) si apprende, infatti, che la Interporto Marche s.p.a. continua, anche nel 2020: a presentare un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (il consiglio di amministrazione consta di tre membri e l'organo di controllo di cinque, a fronte di due sole unità di personale dipendente attualmente in servizio); a registrare cospicue e protratte perdite d'esercizio (per euro 7.686.600,00, nonostante il sopraggiunto azzeramento, nel frattempo, dell'indebitamento pregresso); ed un fatturato medio dell'ultimo triennio inferiore al limite di un milione di euro. Ciò lascia persistere forti dubbi ed incertezze sulle serie, concrete ed effettive possibilità che l'avviato percorso di risanamento possa condurre (quantomeno entro tempi ragionevoli) la società verso uno stabile recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione e sul reale carattere strategico dell'infrastruttura interportuale per la promozione dello sviluppo ed il rilancio economico del territorio.

Confermato anche il mantenimento della partecipazione provinciale, senza interventi di razionalizzazione, nella Meccano s.p.a., che nel frattempo ha incorporato, per fusione, nel 2017, la Equi s.r.l. di Fabriano, con relativa diminuzione dei costi societari ed amministrativi. È invece ancora pendente, dal 2013, per le ragioni precedentemente esposte, la procedura di liquidazione della CE.M.I.M. s.c.a.r.l., che era stata ipoteticamente prevista per il 31.12.2019.

P.Q.M.

la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche,

RILEVA

- persistenti dubbi in ordine al legittimo mantenimento della partecipazione provinciale nella Interporto Marche s.p.a.;

SOLLECITA

- l'assunzione da parte della Provincia di Ancona di tutte le iniziative necessarie a garantire il pieno rispetto della vigente disciplina in materia di società a partecipazione pubblica, con particolare riguardo alla completezza della informativa documentale, all'adempimento degli obblighi di inserimento sia nei piani di razionalizzazione che nella banca dati PA del MEF di tutte le partecipazioni, sia dirette che indirette, e al monitoraggio dei relativi costi di funzionamento, nonché all'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito Internet della Amministrazione provinciale;

DISPONE

che la presente deliberazione sia pubblicata, secondo le modalità dettate dall'art. 31 D. Lgs. 33/2013, sul sito internet dell'Amministrazione provinciale e trasmessa telematicamente al Presidente della Provincia, al Consiglio provinciale ed all'Organo di revisione economico-finanziaria della Provincia di Ancona, nonché alla Struttura presso il Dipartimento del Tesoro del MEF per il monitoraggio delle società a partecipazione pubblica di cui all'art. 15 del TUSP. Così deciso nella Camera di consiglio del 11 gennaio 2023.

Il Magistrato relatore
Fabio Campofiloni
f.to digitalmente

Il Presidente
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 17 gennaio 2023

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente