



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Al Sindaco del Comune di
Arcevia (An)
comune.arcevia@cmarche.it

Al Presidente del Consiglio comunale di
Arcevia (An)
comune.arcevia@emarche.it

All'Organo di revisione del Comune di
Arcevia (An)
f.ferrigno@longariniassociati.it

CORTE DEI CONTI



0002627-01/06/2016-SC_MAR-T71-P

Oggetto: Comune di Arcevia (An) - Esame dei piani operativi di razionalizzazione delle società partecipate ex art. 1 co mmi 611 e ss. Legge 190/2014.

Si trasmette la deliberazione n. 102/2016/VSG concernente l'oggetto.

per Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Barbara Mecozzi)





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 1 giugno 2016

composta dai magistrati:

- Cons. Pasquale PRINCIPATO - Presidente
- Primo Ref. Marco DI MARCO - Componente relatore
- Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente

ESAME DEI PIANI OPERATIVI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA'

PARTECIPATE EX ART. 1 COMMI 611 E SS. LEGGE N. 190/2014

COMUNE DI ARCEVIA (AN)

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 1 commi 611 e seguenti della legge n. 190/2014 (c.d. Legge di stabilità 2015);

VISTA la deliberazione della Sezione Regionale Di Controllo per le Marche n. 59/2015/INPR;

ESAMINATA la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria nonché quelli acquisiti anche in via officiosa;

VISTA la nota con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Dott. Marco Di Marco;

PREMESSO

Come noto la materia degli organismi partecipati e la relativa disciplina normativa sono state oggetto di plurimi interventi che, in vista di una sistematizzazione del settore, hanno progressivamente inciso sulla capacità giuridica generale degli enti pubblici, per un verso, ponendo significativi limiti alla costituzione di società, all'assunzione ed al mantenimento di partecipazioni e, per altro, prevedendo, a presidio ed a completamento di tali vincoli, specifici obblighi di dismissione e di cessione delle partecipazioni stesse.



Espressione di tale articolato percorso evolutivo – cui risultano sottese ineludibili esigenze di contenimento della spesa e di coordinamento della finanza pubblica – è uno stratificato *corpus* normativo, peraltro non ancora definitivo, nell'ambito del quale di particolare significatività risultano le disposizioni di cui ai commi 611 e ss. della recente legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015).

In questa prospettiva giova evidenziare come, a completamento del processo avviato a partire dalla Legge finanziaria per il 2008 – ed in coerenza con le omologhe previsioni recate dall'art. 1 commi 569 e ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), intervenute a conferire effettività agli obblighi di dismissione delle partecipazioni incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente previsti dalla legge n. 244/2007 – la richiamata legge di stabilità 2015 abbia, anche alla luce delle direttrici di intervento fissate nel c.d. piano Cottarelli, previsto un peculiare percorso di razionalizzazione informato a criteri operativi stabiliti *ex lege* e da attuarsi secondo uno specifico cronoprogramma.

A tal fine il comma 611 della legge 190/2014 testualmente dispone che: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché' attraverso la riduzione delle relative remunerazioni"*

In questa prospettiva il successivo comma 612 dell'articolo unico della Legge di stabilità 2015 assegna alla competenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei presidenti delle province, dei sindaci e degli altri organi di vertice delle amministrazioni evocate al precedente comma 611, "*la definizione e l'approvazione, entro il 31*

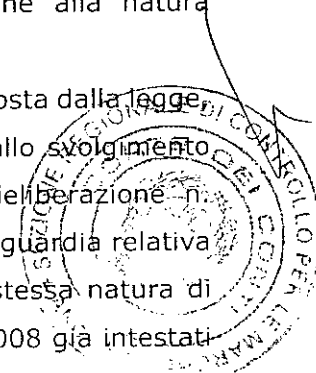
marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute" recante "le modalità e i tempi di attuazione nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire".

La stessa norma dispone, inoltre, che "tale piano corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata" prevedendo, altresì, quale momento di chiusura dell'anzidetto processo di razionalizzazione, che "entro il 31 marzo 2016, i sindaci predispongano una relazione sui risultati conseguiti" parimenti "trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata sul sito internet dell'amministrazione interessata".

A presidio dell'assolvimento dei predetti adempimenti afferenti la trasparenza, funzionalmente preordinati a quel controllo sociale già valorizzato dal piano del Commissario straordinario per la spending review, è, peraltro, precisato che la pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 talché, a mente dell'art. 46 dello stesso provvedimento normativo, l'inadempimento costituisce "elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è, comunque, valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili". Alla stregua di tale quadro dispositivo la Sezione, ha ritenuto, nell'ambito della programmazione 2015, di prevedere un preliminare monitoraggio sui piani adottati dagli Enti della Regione Marche al fine di pervenire alla ricostruzione di un quadro complessivo volto verificare il compiuto assolvimento degli obblighi di legge, le modalità con cui è stato dato corso al predetto adempimento ed individuare eventuali profili critici da segnalare, in ragione alla natura collaborativa del controllo, al prudente apprezzamento degli enti interessati.

Sul punto è stato, invero, evidenziato che la trasmissione dei piani operativi, disposta dalla legge non adempie a sole finalità di trasparenza (e di deterrenza) ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG) e che detti controlli, come testimonia la clausola di salvaguardia relativa alle disposizioni di cui all'art. 3 commi 27 e ss. L.F. 2008, partecipano della stessa natura di quelli relativi alle partecipazioni societarie di cui all'art. 3 commi 27 e ss. L.F. 2008 già intestati alle Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 143/2015/PRSE).

Ne consegue, dunque, un'attività non invasiva delle sfere di autonomia e di discrezionalità delle amministrazioni ma finalizzata "a rappresentare agli organi di governo le anomalie riscontrate sì che gli stessi possano responsabilmente indirizzare gli organi gestionali promuovendo, eventualmente, misure correttive nell'interesse dell'ente amministrato e della comunità di riferimento" (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 424/2015/VSG).



Tali verifiche, di natura meramente estrinseca, hanno avuto particolare riguardo alla completezza degli atti assunti ed alla conformità degli stessi ai criteri fissati dai parametri normativi di riferimento come dianzi richiamati riservandosi, in coerenza con la peculiare sequela procedimentale fissata dal legislatore, ulteriori, e più approfonditi, controlli di natura sostanziale all'esito dell'acquisizione della relazione sui risultati conseguiti da predisporre entro il 31 marzo 2016.

CONSIDERATO

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento e l'ambito delle verifiche svolte si osserva che, per quanto risulta dalla banca dati SIQuEL della Corte dei conti, il Comune di Arcevia presenta - al termine dell'esercizio 2014 - le seguenti partecipazioni (dirette e indirette) in società di capitali

Dirette		Indirette	
Denominazione organismo	Forma Giuridica	Denominazione organismo	Forma Giuridica
		EDMA RETI GAS SRL	Società a responsabilità limitata
		PROMETEO SPA	Società per azioni
		EDMA SRL	Società a responsabilità limitata
MULTISERVIZI S.P.A.	Società per azioni	TIRANA ACQUE S.C.A.R.L. (in liquidazione dal 16/06/2006)	Società consortile a responsabilità limitata
		SOCIETA' REGIONALE DI GARANZIA MARCHE	Società cooperativa
		CONSORZIO ZONA PALOMBARE S.C.A.R.L. (in liquidazione dal 23/10/2014)	Società consortile a responsabilità limitata
		SOCIETA' INTERCOMUNALE GAS S.P.A.	Società per azioni
CENTRO PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DEL TERRITORIO ED AGENZIA LOCALE PER LA FORMAZIONE (cessato in data 09/12/2014)	Società a responsabilità limitata		
SIC 1 SRL (in liquidazione dal	Società a responsabilità limitata		

28/06/2014 e dichiarata fallita)			
ASA AZIENDA SERVIZI AMBIENTALI SRL	Società a responsabilità limitata		

Fonte: SIQUEL

nonché in altri enti strumentali:

Denominazione organismo	Quota partecipazione	Forma Giuridica	Modalità di partecipazione
AUTORITÀ DI AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE N.2 - MARCHE CENTRO - ANCONA	N.D.	Consorzio	Diretta
CONSORZIO CONSENERGY (in liquidazione dal 05/12/2013)	N.D.	Consorzio	Indiretta (AATO N. 2 ANCONA)
CO.GE.S.CO. CONSORZIO PER LA GESTIONE DEI SERVIZI COMUNALI	N.D.	Consorzio	Diretta
MECCANO SOCIETÀ' CONSORTILE	N.D.	Società consortile	Indiretta (CO.GE.S.CO)
CIR 33 CONSORZIO INTERCOMUNALE VALELSINA-MISA	N.D.	Consorzio	Diretta

Fonte: SIQUEL

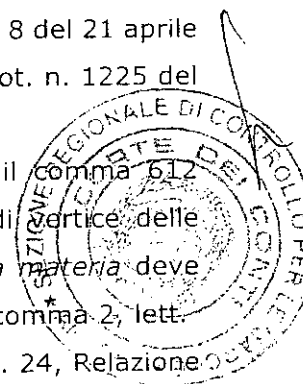
Le verifiche della Sezione hanno acclarato che l'approvazione del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie dell'ente è avvenuta successivamente al termine del 31 marzo 2015 stabilito dall'art. 1, comma 612, l. n. 190 del 2014.

Il piano è stato, infatti, approvato dall'Ente con delibera del Consiglio comunale n. 8 del 21 aprile 2015, trasmesso alla Sezione in data 5 maggio 2015 ed acquisito agli atti con prot. n. 1225 del 6 maggio 2015.

Il procedimento seguito risulta sostanzialmente corretto in quanto, sebbene il comma 612 dell'art. 1, Legge di stabilità 2015 attribuisca alla competenza degli organi di amministrazioni la definizione e l'approvazione del piano operativo, in *subiecta materia* deve ritenersi sussistente la competenza del consiglio comunale prevista dall'art. 42, comma 2, lett. e) e g), del d.lgs. n. 267 del 2000 (cfr. Sez. Autonomie, delib. 22 luglio 2015, n. 24, Relazione al Parlamento sugli organismi partecipati dagli enti territoriali, paragrafo 1.3.1 e nota 9 *ibid.*) che, in base a quanto stabilito dall'art. 1, comma 4 del citato d.lgs., non può essere derogata implicitamente.

Dalle verifiche svolte è inoltre emerso che il piano è stato pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata nella pagina della sezione "Amministrazione trasparente - Enti controllati", e non è corredato di un'apposita relazione tecnica.

L'assenza di tale relazione rende il piano parzialmente lacunoso. Infatti, la relazione tecnica a corredo del piano deve presentare un quadro analitico per ciascuna società, fornendo i dati tecnici



necessari (attività svolta, quota di partecipazione, altri soci, principali dati economici in un significativo arco temporale, natura della società, numero di amministratori e numero di dipendenti, modalità di esercizio del controllo, modalità di affidamento dei servizi, analisi dei principali fattori di costo, sistema di amministrazione e relativo costo, analisi comparativa delle diverse opzioni prese in considerazione) per giustificare le decisioni contenute nel piano di razionalizzazione. Pertanto, pur riconoscendo che il livello di analiticità della relazione deve necessariamente essere valutato in funzione della quota di partecipazione, non potendosi pretendere che quote di partecipazioni irrisorie possano imporre il medesimo livello di approfondimento tecnico dovuto in caso di partecipazioni significative, deve concludersi che la scelta di mantenimento o di dismissione non risulta adeguatamente ponderata.

All'interno del piano il Comune di Arcevia dà atto, con il prospetto che di seguito si riporta, di partecipare al capitale delle seguenti società:

Società	Partecipazioni n. azioni/quote	quota percentuale di ogni partecipazione	Valore nominale azione/quota	Partecipazione Indiretta
ASA	3,09%	N.I.	NON INDICATA	N.I.
A.A.T.O. N.2 ANCONA	3,167%	N.I.	NON INDICATA	N.I.
CIR 33 (in corso scioglimento)	2,77%	N.I.	NON INDICATA	N.I.
COLLI ESINI S. VICINO SRL*	0,09	N.I.	NON INDICATA	N.I.
ATA RIFIUTI*	2,19%	N.I.	NON INDICATA	N.I.
MULTISERVIZI SPA	0,032%	N.I.	NON INDICATA	N.I.
CO.GE.S.CO.	7,00%	N.I.	NON INDICATA	N.I.

*partecipata non inserita in banca dati SIQUEL

Nel piano l'Amministrazione rappresenta che tutte le partecipate riportate: ASA, AATO N. 2 MARCHE CENTRO, CIR 33 MULTISERVIZI SPA, COLLI ESINI S. VICINO SRL, ATA RIFIUTI e CO.GE.S.CO. sono tutte partecipazioni funzionali ed indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Il Collegio, tuttavia, riscontra che il piano di razionalizzazione approvato dall'Ente non prevede le seguenti partecipazioni indirette:

Denominazione organismo	OP 1° livello
EDMA RETI GAS SRL	MULTISERVIZI SPA
EDMA SRL	MULTISERVIZI SPA
PROMETEO SPA	MULTISERVIZI SPA
TIRANA ACQUE SRL	MULTISERVIZI SPA
SOCIETA' REGIONALE DI GARANZIA MARCHE	MULTISERVIZI SPA
CONSORZIO ZONA PALOMBARE SCARL	MULTISERVIZI SPA
SOCIETA' INTERCOMUNALE GAS SPA	MULTISERVIZI SPA
CONSERNERGY CONSORZIO PER LE RISORSE ENERGETICHE	AATO N. 2 MARCHE CENTRO ANCONA
MECCANO SOCIETA' CONSORTILE	CO.GE.S.CO CONSORZIO

Fonte: SIQUEL

Dal punto di vista sostanziale il piano non risulta pienamente rispettoso del disposto di cui al comma 612, art. 1, legge citata, laddove impone, per ogni singola partecipazione, dismessa o

mantenuta che sia, di specificare le modalità, i tempi di attuazione e l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire dal processo di razionalizzazione entro il 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei criteri previsti dai commi 611 e ss., si osserva:

- Con riferimento al criterio di cui al comma 611, lett. a), non è stata correttamente effettuata una valutazione circa la indispensabilità delle varie partecipazioni societarie rispetto al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, limitandosi a riportare laconicamente che le partecipate inserite nel piano non sono incompatibili rispetto alle finalità istituzionali dell'ente.
- Con riferimento al criterio di cui al comma 611, lett. b), l'ente si limita a riportare che nessuna di esse è composta da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, valutazione preliminare alla loro soppressione ai sensi della disposizione citata. In questa prospettiva va, d'altro canto, rilevato che, in base ai dati al 31/12/2014 a disposizione della Sezione, risulterebbe la sotto riportata situazione:

	Nr. Amministratori	Nr. Dipendenti
SOCIETA' INTERCOMUNALE GAS	4	1

Si sottolinea che il dato relativo al numero degli amministratori al fine della obbligatoria soppressione sebbene non abbia carattere discrezionale potrebbe non essere decisivo qualora gli stessi non percepiscano alcun compenso ovvero svolgano anche funzioni operative (cfr. Sezione Lombardia n. 424/2015).

Tuttavia, la mancata indicazione nel piano del numero di dipendenti della società (e, per completezza di analisi, il costo dell'organo amministrativo e quello della forza lavoro impiegata) e l'assoluta carenza delle eventuali giustificazioni che potrebbero consentire di non procedere alla soppressione o alienazione della società partecipata (o al ricorso), precludono, di fatto, al Collegio la possibilità di svolgere una compiuta valutazione di riscontro in merito.

- Con riferimento al criterio di cui al comma 611, lett. c), il piano di razionalizzazione non contiene una valutazione esplicita sull'esistenza di società (anche partecipate indirettamente) o di altri enti strumentali (inclusi i consorzi) che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate, al fine di poter valutare la possibilità di procedere ad eventuali operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni.
- Con riferimento al criterio di cui al comma 611, lett. d), non risulta essere stata effettuata una specifica valutazione circa la possibilità di aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica.
- Con riferimento al criterio di cui al comma 611, lett. e), il piano non offre un'analisi dei costi di funzionamento delle società e delle possibili azioni di contenimento. Sotto tale profilo il piano avrebbe dovuto, infatti, esporre un'analisi delle varie soluzioni economico-finanziarie attuabili, nel rispetto delle norme di coordinamento della finanza



pubblica, al fine di una semplificazione del sistema e di una maggiore efficienza dello stesso.

Né d'altra parte, possono essere condivise le argomentazioni dell'ente che pretenderebbe di abdicare l'esercizio dei propri poteri di socio in tema di controllo sull'operato degli organi di amministrazione delle società partecipate in considerazione dell'esiguità della partecipazione, potendosi solo limitare in tale situazione di partecipazione minoritaria "all'enunciazione di principi di buona amministrazione con l'auspicio che tali principi vengano poi rispettati e applicati dagli organi delle aziende in gestione".

Sul punto il Collegio osserva che la possibilità di poter esercitare un adeguato controllo sull'attività degli organismi partecipati costituisce uno degli aspetti che deve costituire oggetto di attenta valutazione da parte dell'ente che decide di assumere o di mantenere una qualsiasi partecipazione societaria. Infatti, l'impiego di risorse pubbliche non può prescindere da una verifica sul loro corretto utilizzo in relazione agli obiettivi perseguiti con lo strumento societario.

Si segnala, al riguardo, che le seguenti società (e solo per completezza espositiva anche una delle fondazioni partecipate dall'ente) presentano perdite in almeno uno degli ultimi esercizi:

Denominazione organismo	Risultato d'esercizio			
	2011	2012	2013	2014
SOC.REG. DI GARANZIA M.	-324.837	N.D.	N.D.	N.D.
MECCANO SOCIETA' CONSORTILE	-	-	-126.010	-
CIR 33 SERVIZI SRL				-3.679.387
TIRANA ACQUE SCARL	-21.900	-6.598	N.D.	N.D.

Fonte: SIQUEL

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Marche

ACCERTA

le sopra descritte irregolarità e lacune del piano operativo di razionalizzazione e della relativa relazione tecnica approvati, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dal comune di Arcevia.

Invita l'ente a regolarizzare i dati da inserire nella banca dati SiQuEL relativi agli organismi partecipati.

DISPONE

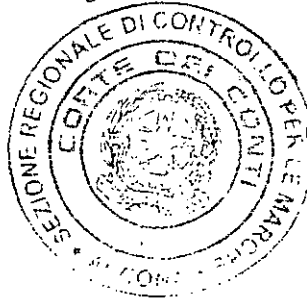
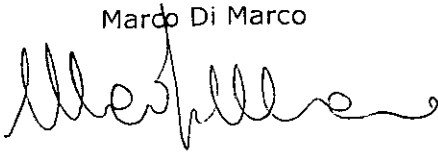
che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Arcevia.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.

Così deliberato in Ancona nella Camera di consiglio del 1 giugno 2016.

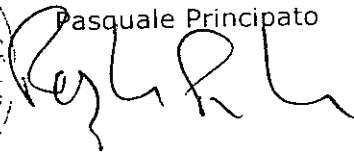
Il Relatore

Marco Di Marco



Il Presidente

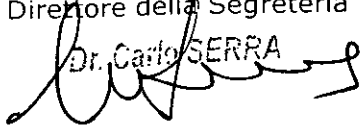
Pasquale Principato



Depositata in Segreteria in data - 1 GIU. 2016

Il Direttore della Segreteria

Dr. Carlo SERRA



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.56997449 del 01/06/2016