

Deliberazione n. 47/2018/VSGO



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------------|------------------------|
| dott. Carlo Greco | presidente |
| dott. Massimo Romano | consigliere |
| dott. Paolo Romano | consigliere |
| dott. Alberto Stancanelli | consigliere |
| dott. Riccardo Patumi | consigliere (relatore) |
| dott. Federico Lorenzini | primo referendario |

Adunanza del 27 febbraio 2018

Comune di Ferrara

**Ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie
(art.24 del t.u. d.lgs.19 agosto 2016, n. 175)**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni.

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 n. 14 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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008.

Visto l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante disposizioni per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali, dalle camere di commercio, dalle università e istituti di istruzione universitaria pubblici e dalle autorità portuali;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.210 dell'8 settembre 2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Visto il decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 26 giugno 2017, recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175";

Visto, in particolare, l'art. 24 del decreto legislativo n. 175, che ha posto a carico delle Amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni societarie, l'obbligo di effettuare una ricognizione straordinaria e di trasmettere il provvedimento adottato alla competente Sezione della Corte dei conti;

Vista la propria deliberazione n. 10/2017/INPR del 17 gennaio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2017;

Rilevato che tra le indagini da effettuare vi è quella relativa all' "Esame dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie trasmessi nel 2017, ai sensi dell'art. 24, comma 3, del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, dalle amministrazioni pubbliche aventi sede in Emilia-Romagna (Regione, enti locali, camere di commercio, università e istituti di istruzione universitaria pubblici, autorità portuali e altri enti)";

Vista la deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR della Sezione delle Autonomie, con cui sono state approvate le "Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 d.lgs. n.175/2016";

Vista la propria deliberazione n. 161/2017/INPR, adottata nell'adunanza del 7 novembre 2017, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Vista la deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG del 14 novembre 2017 della Sezione delle Autonomie concernente gli organismi partecipati dagli enti territoriali – anno 2017;

Considerato che il Comune di Ferrara risulta tra gli enti selezionati per l'esame del provvedimento di revisione straordinaria;

Vista la deliberazione del Consiglio comunale, verbale n. 9-108048/2017 del 25 settembre 2017 e relativi allegati, avente ad oggetto la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie trasmessa dal Comune di Ferrara ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19 del 23 febbraio 2018 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 27 febbraio 2018;

Udito il relatore Riccardo Patumi;

PREMESSO

Con la relazione approvata con deliberazione n. 32/2016/VSGO del 24 marzo 2016, la Sezione ha riferito dell'esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate pervenuti ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, nel paragrafo 4.2.3 della citata relazione, è stato specificamente riferito in merito alle criticità concernenti il piano predisposto dal Comune di Ferrara.

Il Comune sopramenzionato risultava titolare di 16 partecipazioni dirette nelle società **Acosea Impianti srl, Agenzia mobilità e impianti Ferrara (AMI) srl, Agenzia Provinciale per lo Sviluppo (Sipro) spa, Amsefc spa, Atc spa, Banca Popolare Etica coop, Cup 2000 spa, Ervet spa, Farmacie comunali (Afm) srl, Ferrara Traffico Urbano Autoparking (Tua) spa, Ferrara immobiliare spa, Hera spa, Holding Ferrara Servizi srl, Lepida spa, Mps Capital services srl, T.Per spa**. In particolare, aveva previsto per **Amsefc Spa** la fusione con **Ferrara T.U.A. Spa**; per **Banca Popolare Etica Soc. coop. p.a. e MPS Capital Service Spa**, l'eventuale alienazione sul mercato o il conferimento alla Holding Ferrara Servizi Srl.

La Sezione, a seguito di analisi del piano operativo, aveva riscontrato alcune criticità in riferimento all'art. 1, c. 611 lett. a, della legge 190/2014¹, in quanto aveva rilevato la mancanza di motivazione circa il mantenimento delle partecipazioni societarie; in riferimento al parametro di razionalizzazione di cui alla lettera c, comma 611, art. 1, l. n.190/2014², che mira a ridimensionare la proliferazione degli organismi societari e richiede un raffronto anche con le attività svolte da fondazioni, consorzi ed altri enti strumentali, il mancato riscontro di questi organismi e del relativo ambito operativo; infine, in relazione al parametro di razionalizzazione di cui alla lettera e del comma 611 dell'art.1 della l. n.190/2014³, la Sezione evidenziava che il piano dell'ente non predisponava un'analisi dettagliata dei costi di funzionamento che è, invece, presupposto imprescindibile per l'individuazione degli interventi diretti al loro contenimento.

¹ Art.1, c. 611 lett. a della legge 190/2014 : "eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione";

² Art.1, c. 611 lett.c della legge 190/2014: "eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni";

³ Art.1, c. 611 lett. e della legge 190/2014: "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".

Successivamente, con deliberazione n. 25/2017/VSGO conseguente all'esame della relazione sui risultati del piano operativo di razionalizzazione, presentata dal Comune di Ferrara ai sensi dell'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, venivano rilevate specifiche criticità.

Per le società **Amsefc spa e Ferrara Tua spa**, si dava positivamente atto che era stato portato a compimento il processo di fusione programmato nel piano di razionalizzazione con effetti ai fini contabili e fiscali a decorrere dal 1° gennaio 2016. La nuova società *multiutility* **Ferrara Tua srl**, risultante dalla fusione, opera in 3 settori di impiego: gestione dei servizi cimiteriali sul territorio, manutenzione del verde pubblico e disinfezione/disinfestazione, gestione dei servizi inerenti al parcheggio ed alla sosta. Venivano evidenziati una modesta contrazione dei costi globali dell'organo amministrativo e del collegio sindacale, il risparmio di oltre 100.000 euro per la soppressione di un ruolo dirigenziale e, più in generale, la previsione, a partire dal 2016, di un risparmio dei costi per economie di scala.

Per quanto riguarda **MPS Capital Service spa**, l'ente pubblico in questione aveva alienato la partecipazione a BMPS - Banca Monte dei Paschi di Siena (Capogruppo).

Nella relazione sui risultati conseguiti non era stata comunicata nessuna altra variazione delle partecipazioni possedute dal Comune di Ferrara, inducendo la Sezione a richiedere un'approfondita valutazione circa la necessità del mantenimento delle partecipazioni societarie "*per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali*" di cui all'art. 4, del d.lgs. n. 175/2016, da realizzarsi attraverso un adeguato percorso istruttorio e motivazionale.

Per quanto riguarda la partecipazione in **Hera spa**, il Comune in argomento aveva confermato il mantenimento della proprietà delle azioni, peraltro essendo stato rinnovato, per il triennio 01/07/2015 - 30/06/2018, il patto di sindacato avente la finalità di disciplinare il coordinamento decisionale dei soci pubblici in relazione alle operazioni più significative di Hera Spa, con fissazione di limiti ai trasferimenti azionari dei soci pubblici aderenti.

In riferimento a **Holding Ferrara Servizi srl**, società unipersonale del Comune di Ferrara, quest'ultimo riferiva una riduzione del costo del personale delle società da questa partecipate di circa l'1 per cento rispetto al 2014. Veniva precisato che l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi della produzione per le società controllate dal Comune di Ferrara (tramite la Holding Ferrara Servizi srl) era diminuita di 1,56 punti percentuali, passando dal 29,91 per cento (anno 2014) al 28,35 per cento (anno 2015).

La Sezione, pur prendendo atto dei risultati descritti e delle riferite contrazioni di voci di costo, constatava che le carenze già rilevate in sede di redazione del piano di razionalizzazione ed afferenti, specificamente, le lettere *a - c - e* del comma 611 dell'art.1 della l. n. 190/2014 non erano state superate e che ciò si traduceva, inevitabilmente, in una relazione sui risultati conseguiti senza un completo riscontro della realizzazione di quelle misure operative richieste dalla normativa, mancando, in particolare, un dettaglio delle misure di contenimento dei costi di funzionamento delle singole partecipate. Questo anche alla luce delle disposizioni di cui alle lettere *a - c* ed *f* dell'art. 20, d. lgs. 175/2016.

CONSIDERATO

L'Ente ha trasmesso in data 4 ottobre 2017, in adempimento a quanto specificamente previsto dal terzo comma dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, il provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, adottato tempestivamente dal Consiglio comunale il 25 settembre 2017, previo parere dell'organo di revisione, unitamente al documento predisposto sulla base delle linee guida di cui alla deliberazione n. 19/2017 della Sezione delle autonomie.

La revisione straordinaria, che costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 612, legge 23 dicembre 2014, n. 190, del quale si è trattato in premessa, ha riguardato le partecipazioni societarie, dirette e indirette, possedute alla data del 23 settembre 2016. Relativamente alle partecipazioni indirette, si è tenuto conto della definizione introdotta dall'art. 2, comma 1, lett. *g*, del Testo unico, secondo la quale è indiretta "la partecipazione in una società detenuta da una amministrazione pubblica per il tramite di una società o di altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica".

Alla data del 23 settembre 2016, il Comune di Ferrara risultava avere 14 partecipazioni dirette (**Acosea impianti srl, AFM Farmacie Comunali Ferrara srl, Agenzia Mobilità e impianti Ferrara srl, ATC spa in liquidazione, Banca Popolare etica, Cup 2000 scpa, Ervet spa, Ferrara Immobiliare spa, Ferrara Tua srl, Hera spa, Holding Ferrara Servizi srl, Lepida spa, SI.PRO Agenzia provinciale per lo sviluppo spa, T.PER spa**) e 7 indirette, tramite la società controllata Holding Ferrara Servizi srl (**AMSEF srl, Ferrara Fiere Congressi srl, Acosea Impianti srl, AFM Farmacie Comunali Ferrara srl, Ferrara Immobiliare spa, Ferrara Tua srl, Hera**

spa).

In merito alle determinazioni adottate si osserva quanto segue.

Il Comune di Ferrara ha deciso di alienare la partecipazione, dello 0,12 per cento, presso la società **Ervet**, in quanto sussistente l'ipotesi di cui all'art. 20, comma 2, lett. c del tusp⁴, giacché svolge attività analoga a quella della società **Sipro - Agenzia per lo sviluppo spa**, di cui detiene una maggiore partecipazione pari al 44,98 per cento: cioè l'attività di promozione dello sviluppo del territorio, sviluppata dall'**Ervet** a livello regionale e dalla **Sipro** a livello provinciale. L'Ente locale stima di concludere la procedura di alienazione entro il 30 settembre 2018, nel rispetto di quanto previsto dallo Statuto societario (artt. 9 e 10) in tema di alienazione delle quote societarie. In caso di mancato esercizio del diritto di prelazione da parte dei soci, l'alienazione sarà disposta secondo i criteri e le modalità di cui all'art. 10, comma 2, del tusp. Dall'operazione non conseguiranno risparmi per l'ente, ma ci saranno le conseguenti variazioni patrimoniali.

Per quanto concerne la **Ferrara immobiliare spa**, partecipata al 12,31 per cento, avendo raggiunto lo scopo sociale (ha operato per sviluppare progetti di valorizzazione di alcune aree del territorio urbano) è stata posta in liquidazione, con delibera del Consiglio comunale del 19 dicembre 2016. La società, inoltre, alla data del 23 settembre 2016 ricadeva nell'ipotesi prevista dall'art. 20, comma 2 lett. d - fatturato medio nel triennio 2013-2015 inferiore a euro 500.000 - per cui sarebbe dovuta rientrare nell'ambito delle azioni di razionalizzazione. L'Ente stima la chiusura della procedura di liquidazione entro il 30 settembre 2018, con un risparmio atteso di euro 30.000.

Circa la **T.PER spa**, partecipata allo 0,65 per cento e a totale partecipazione pubblica, si prende atto, come da comunicazione pervenuta a questa Sezione, che ha concluso, in data 15 settembre 2017, il processo di emissione di strumenti finanziari diversi dalle azioni quotati in mercati regolamentati, avviato in data 18 maggio 2016, con l'approvazione del piano industriale della società. Si rileva, pertanto, che non è soggetta alle disposizioni del d.lgs 175/2016, in forza di quanto previsto dall'art. 26, comma 5 dello stesso t.u.

La partecipazione allo 0,015 per cento nella **Lepida spa**, società a totale capitale pubblico, controllata dalla Regione Emilia-Romagna, che gestisce la rete regionale a banda larga e connette tutte le pubbliche amministrazioni presenti

⁴ Art.20, comma 2, lett.c del tusp: "partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali".

sul territorio regionale, viene mantenuta, in quanto, come ha motivato il Comune di Ferrara, rientra nella previsione di cui all'art. 4, comma 2, lett. d, d.lgs. 175/2016, poiché "produce beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni".

In merito all'**ATC spa**, partecipata al 1,29 per cento, in liquidazione dal 30 giugno 2014, l'ente locale in analisi nulla dice circa i tempi di conclusione della procedura e gli eventuali risparmi di spesa.

Con riferimento alla **Banca Popolare Etica scpa**, partecipata allo 0,0046 per cento, si riscontra la mutata decisione, assunta in sede di revisione straordinaria, rispetto alla dismissione prospettata nel precedente piano di razionalizzazione. Il mantenimento, senza interventi, viene considerato strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali, "con il duplice obiettivo di creare un sistema di raccolta e impiego del risparmio tra soci privilegiando chi si trova in situazioni di difficoltà e di proporre progetti con finalità sociale conformi alle proprie politiche di welfare".

Per quanto attiene alla società **SIPRO spa**, partecipata al 44,98 per cento (inoltre, al 23,7 per cento dalla Provincia di Ferrara, all'8,23 per cento da altri soci pubblici e al 23,09 per cento da soci privati - istituzioni bancarie -), si osserva come l'insussistenza del controllo pubblico, indicata nel questionario compilato dall'Ente, sembrerebbe derivare dall'inesistenza formale di vincoli legali, contrattuali, statutari o di accordi parasociali, pur in presenza di quote pubbliche che complessivamente ammontano al 76,91 per cento. Al riguardo, si rileva come l'ipotesi di cui all'art. 2359 del codice civile possa ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più amministrazioni pubbliche, le quali esercitino tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato.

Si rende necessario, pertanto, che il Comune di Ferrara assuma le iniziative del caso presso gli altri soci pubblici, allo scopo di rendere coerente la situazione giuridica formale con quella desumibile dai comportamenti concludenti posti in essere o, in mancanza di tali comportamenti, allo scopo di valorizzare pienamente la prevalente partecipazione pubblica.

La società, in data 21 dicembre 2016, ha nominato l'amministratore unico; il Comune *de quo* riferisce che la riduzione del numero degli amministratori da 5 a 1 ha comportato un risparmio di circa 30.000 euro. Come risulta dalla visura camerale, in data 22 dicembre 2016, lo statuto societario è stato adeguato, per quanto riguarda l'organo di amministrazione, al disposto

dell'art. 26, comma 1 del tuesp.

Il mantenimento della partecipazione nella società **CUP 2000 scpa**, partecipata all'1,03 per cento, trova giustificazione, secondo quanto asserito dal Comune, nella considerazione che l'attività viene qualificata come attività di interesse generale (art.4, comma 2, lett. a del d.lgs 175/2016), in quanto avente a oggetto la progettazione, realizzazione e gestione di attività di ricerca e soluzioni innovative di sanità digitale, per la modernizzazione dei percorsi di cura e il miglioramento dei rapporti dei cittadini con il Servizio Sanitario Regionale. Come annunciato dalla Regione Emilia-Romagna, vi è comunque in progetto una futura fusione con la società **Lepida spa**.

La società **Cup 2000 scpa** è costituita con capitale interamente pubblico ed è organizzata in conformità al modello *in house providing*: pertanto, si applicano le disposizioni dell'art. 16 del tuesp. Inoltre, lo statuto della società, come pubblicato sul proprio sito, prevede all'art. 6.3 che "Ai sensi dell'art. 37 della l.r. Emilia-Romagna 22 dicembre 2003, n. 28, la partecipazione della Regione, congiuntamente con le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione medesima, non può essere inferiore alla maggioranza assoluta delle azioni". Ciò comporta che la società possa qualificarsi come società a controllo pubblico. Si ripropongono in ordine al controllo pubblico le considerazioni espresse a proposito della partecipazione in Sipro spa: il controllo da parte di pubbliche amministrazioni, complessivamente maggioritarie nel capitale, può sussistere per effetto di comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato. Anche in questo caso si rende necessario che i soci pubblici congiuntamente assumano iniziative.

Riguardo la società **Ferrara Fiere Congressi srl** partecipata indirettamente, tramite la società Holding Ferrara servizi srl, al 22 per cento, che nel 2015 presentava 6 dipendenti e 7 amministratori, il Comune in analisi riferisce che nel corso del 2016 l'Assemblea dei soci ha provveduto a ridurre il numero dei componenti dell'organo di amministrativo, passando da 7 a 5.

Tutto ciò considerato,
la Sezione

RILEVA

le descritte criticità e situazioni emerse dall'esame del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie adottato dal Comune di Ferrara, in adempimento a quanto specificamente previsto dall'art. 24 del t.u. n. 175/2016.

RICHIAMA

l'Ente, nell'ambito della prossima razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche da effettuarsi ai sensi dell'art. 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, ad un più puntuale rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa di razionalizzazione e in particolare ad assumere, nel caso di società con capitale prevalentemente pubblico, le iniziative necessarie a formalizzare l'eventuale sussistenza del controllo pubblico congiunto o a valorizzare la partecipazione raggiungendo i necessari accordi con gli altri soci pubblici.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Ferrara;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza del 27 febbraio 2018

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria in data 27 febbraio 2018
Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)