

Deliberazione n. 43/2017/VSGO



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 14 marzo 2017

Comune di Ravenna - Relazione 2016 sui risultati del piano di razionalizzazione delle società partecipate

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

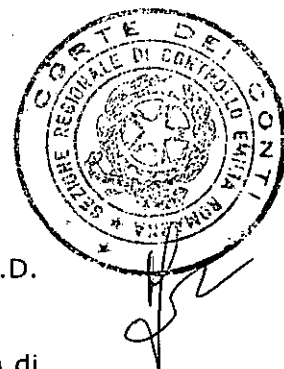
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni.

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 provincie 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, in particolare, il comma 612 del citato articolo 1, che ha previsto la



trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro il 31 marzo 2015 dei piani di razionalizzazione delle società partecipate predisposti dagli enti pubblici tenuti a tale adempimento, nonché la trasmissione entro il 31 marzo 2016 delle relazioni sui risultati conseguiti;

Vista la propria deliberazione n. 8/2016/INPR, adottata nell'adunanza del 12 gennaio 2016, con la quale è stato approvato il programma di controllo per l'anno 2016;

Rilevato che tra le indagini da effettuare vi è quella relativa all' *"Esame delle relazioni rese nel 2016 sui risultati conseguiti in materia di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dagli enti aventi sede in Emilia-Romagna (a seguito dei piani di razionalizzazione predisposti nel 2015 da Regione, enti locali, camere di commercio, università e istituti di istruzione universitaria pubblici, autorità portuali all'esame della sezione)";*

Vista la propria deliberazione n. 32/2016/VSGO del 24 marzo 2016, con la quale è stata approvata la relazione riguardante *"Esame dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni predisposti dagli enti aventi sede in Emilia-Romagna (Regione, enti locali, camere di commercio, università e istituti di istruzione universitaria pubblici, autorità portuali)";*

Vista la propria deliberazione n. 115/2016/INPR, adottata nell'adunanza del 17 novembre 2016, con la quale sono stati approvati i criteri per l'esame delle relazioni 2016 sui risultati dei piani di razionalizzazione delle società partecipate;

Vista la relazione sui risultati conseguiti trasmessa dal **Comune di Ravenna** il 4 aprile 2016;

Considerato che con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 dell'8 settembre 2016, è stato emanato il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Vista l'ordinanza n. 13 del 10 marzo 2017 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore;

PREMESSO

Con la relazione approvata con deliberazione n. 32/2016/VSGO del 24 marzo 2016 è stato riferito dell'esame dei piani di razionalizzazione delle società partecipate pervenuti alla Sezione ai sensi dell'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare per il Comune di Ravenna nel paragrafo 4.7.3 della relazione si è specificato che risultano n. 11 partecipazioni

dirette in società di cui una già in liquidazione (Stepra scarl), due da dismettere (Banca popolare etica soc. coop. e Ervet spa) e otto mantenute. Risulta inoltre che le principali partecipazioni societarie del Comune sono possedute tramite Ravenna Holding spa.

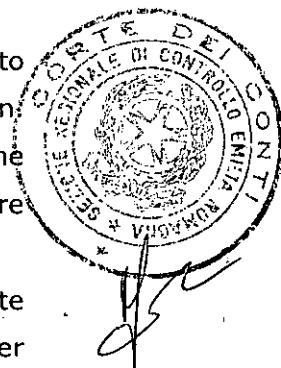
Si è, quindi, specificamente riferito delle criticità concernenti il piano predisposto e di seguito in sintesi richiamate:

- l'incompletezza del piano con riferimento alle partecipazioni dirette e indirette;
- la mancanza di un'analisi delle principali voci dei costi di funzionamento delle società partecipate, presupposto necessario per l'individuazione di ulteriori misure di contenimento, lasciando per le indirette alla sola holding partecipata l'individuazione delle misure;
- un insufficiente approfondimento circa la valutazione di effettiva indispensabilità per l'esercizio delle funzioni istituzionali di attività come quelle della formazione professionale e della gestione di farmacie.

CONSIDERATO

L'Ente ha trasmesso in data 4 aprile 2016, in ottemperanza a quanto specificamente previsto dall'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, la relazione sui risultati conseguiti dalla quale, tra l'altro, emerge che il 9 dicembre 2015 si è perfezionata la cessione delle azioni di Banca popolare etica spa.

Relativamente alla società Ravenna Holding spa l'Ente ha fatto presente come la misura della partecipazione sia passata nel 2015 dall'83,48 al 77,08 per cento per effetto di due operazioni straordinarie: la riduzione volontaria del capitale sociale di 20 mln di euro per garantire disponibilità finanziaria agli enti soci e il successivo aumento del capitale sociale di 33 mln di euro interamente sottoscritto dalla Provincia di Ravenna (30 mln di euro) e dal Comune di Russi (3 mln di euro) che hanno conferito le partecipazioni detenute nelle società Sapir spa, Romagna Acque - Società delle Fonti spa, Start Romagna spa, Tper spa, Hera spa. Viene, inoltre, riferito del completamento del percorso di riorganizzazione della holding che ha consentito di ottenere un apprezzabile beneficio economico in termini di minor costo complessivo del personale. Infine, nella relazione si dà conto dell'ulteriore accentramento di funzioni nella holding, con conseguente rinuncia da parte di tutte le società del gruppo ad un consistente numero di contratti per prestazioni esterne, oltre alla riduzione delle figure apicali presenti nelle società stesse, che hanno comportato significative riduzioni dei costi complessivi del sistema.



In merito al ruolo esercitato dalla holding ai fini delle azioni di governo e di razionalizzazione delle partecipazioni indirette, l'Ente ha precisato che il processo decisionale viene coordinato dai soci attraverso l'assemblea e mediante tavoli appositamente istituiti.

Per quanto concerne la partecipazione in Hera spa, che non era stata inclusa nel piano, il Comune ha fatto presente che 68 degli 87 milioni di azioni possedute da Ravenna Holding al momento della predisposizione del piano erano soggette al sindacato di blocco e per una parte rilevante delle azioni libere era stata programmata l'alienazione (4,5 milioni di azioni sono state cedute nel 2015 per finanziare l'operazione di riduzione del capitale della holding medesima, mentre un'ulteriore cessione di 3,5 milioni di azioni era prevista nel corso del 2016).

In riferimento alle società Aser srl, partecipata indirettamente al 77,08 per cento tramite la holding, e Ravenna Farmacie srl, partecipata direttamente allo 0,89 per cento, e indirettamente al 71,28 per cento tramite la holding, nella relazione si dà atto della riduzione del 20% del costo sostenuto nel 2013 per i compensi degli amministratori in applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 16, del d.l. n. 90/2014 convertito dalla l. n. 114/2014.

Per quanto concerne Romagna Acque - Società delle Fonti spa, partecipata indirettamente al 22,45 per cento, che gestisce tutte le fonti idropotabili del territorio romagnolo ed è proprietaria di alcuni degli asset strumentali del servizio idrico, la relazione dà atto che a fine 2015 gli azionisti hanno condiviso il progetto di concentrare nella società la proprietà di tutti gli asset strumentali del servizio idrico della Romagna.

In merito alla società Start Romagna spa, partecipata indirettamente al 17,41 per cento, nata dal progetto di fusione delle tre aziende romagnole che gestivano il trasporto pubblico locale, dalla relazione emerge che nel 2015 sono state realizzate diminuzioni dei costi di gestione pari a circa 325.000 euro.

In riferimento a Sapir spa, partecipata direttamente (0,0004 per cento) e indirettamente (22,30 per cento), proprietaria degli asset portuali e che svolge attività di impresa portuale, dalla relazione emerge la volontà dei principali azionisti pubblici di effettuare un'analisi volta a verificare la possibilità di incorporare la componente patrimoniale dall'attività di terminalista.

Quanto alle cinque partecipazioni possedute da Sapir (Terminal nord spa partecipata al 100 per cento, Ravenna compost srl partecipata al 100 per cento, Sapir engineering srl partecipata al 100 per cento, Tcr spa partecipata al 70 per cento, Alliance port service partecipata al 50 per cento) che non erano state

prese in considerazione dell'originario piano di razionalizzazione del 2015, si prende atto delle puntualizzazioni contenute nella relazione in esame, in ordine al fatto che tali società costituiscono mere articolazioni operative della controllante e si rileva come la nuova disciplina recata dal Testo unico n. 175/2016 definisce partecipazione indiretta quella "in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica".

Tanto premesso, si segnalano specifici profili di criticità che emergono dalla relazione attuativa e si formulano alcune ulteriori considerazioni indotte dall'evoluzione del quadro normativo determinate dalle disposizioni contenute nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

In ordine alle perplessità a suo tempo manifestate dalla Sezione a proposito dell'esclusione dal piano di razionalizzazione delle società quotate, si rileva come l'art. 26, comma 3, T.U. n. 175, secondo il quale "Le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015", confermi ora indirettamente l'esigenza di includere nel piano anche le partecipazioni in tali società.

In riferimento alla società **Ravenna Farmacie srl**, nella relazione di attuazione al piano si ribadisce come la società svolga un servizio pubblico di rilevanza economica, si forniscono elementi conoscitivi in ordine alle misure di razionalizzazione gestionale adottate e si confermano già prospettate eventuali aggregazioni con altri soggetti pubblici operanti nel bacino romagnolo o regionale.

Relativamente alla suddetta società, richiamando le considerazioni già espresse dalla Sezione nella deliberazione n. 32/2016, si rileva come la distribuzione dei farmaci rappresenti una delle finalità del servizio sanitario nazionale (cfr. art. 28 l. n. 833/1978), servizio che le aziende sanitarie locali erogano attraverso le farmacie di cui possono essere titolari, oltre i privati, anche gli enti locali. Da tale premessa deriva che, proprio in quanto la distribuzione dei farmaci è attribuita dal legislatore alla sfera di competenza delle aziende sanitarie e non agli enti locali, le farmacie, siano esse assegnate a privati o di titolarità comunale, costituiscono "uno strumento di cui il servizio sanitario nazionale si avvale per l'esercizio di un servizio pubblico assegnatogli direttamente dal legislatore" (Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici 23 aprile 2014, n. 15).

La partecipazione degli enti locali in società titolari o che gestiscono



farmacie, pur se consentita ai sensi di quanto previsto nell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475 e s.m.i., recante "Norme sul servizio farmaceutico", deve essere oggi valutata alla luce del nuovo testo unico in materia di società partecipate di cui al d.lgs. n. 175/2016, in particolare rispetto alle previsioni di cui all'articolo 4 che individua le "finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche". Il comma 1° di tale articolo consente alle pubbliche amministrazioni di detenere partecipazioni dirette o indirette esclusivamente in società "strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali", purché le società partecipate svolgano le attività elencate nel successivo comma 2. Tra di esse, alla lettera a), sono indicati i "servizi di interesse generale", la cui definizione è contenuta nell'articolo 2, lett. h), nell'ambito dei quali rientrano "(omissis)....le attività di fornitura di beni che sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale...(omissis)".

In conclusione, la Sezione ritiene che, a legislazione vigente, la partecipazione da parte di enti locali in società di capitali che siano titolari e/o che gestiscano farmacie comunali sia consentita sulla base della disciplina contenuta nell'articolo 9 l. n. 475/1968, tutt'ora in vigore. Ciò, comunque, impone all'ente locale di valutare, se in relazione al contesto socio economico nel quale la farmacia dallo stesso partecipata si trova ad operare, lo svolgimento di tale attività possa essere configurato come un servizio di interesse generale ai sensi del richiamato articolo 2, comma 1, lett. h) d.lgs. 175/2016.

In merito alla società **Angelo Pescarini scuola arti e mestieri scrl** partecipata al 38,70 per cento, il piano non ne prevedeva la dismissione ritenendo che l'attività di formazione professionale svolta si caratterizzasse come servizio pubblico, e tale valutazione viene ribadita nella relazione di attuazione anche se l'Ente lascia aperta la possibilità a valutazioni diverse alla luce del nuova normativa contenuta nel Testo unico.

Occorre, conseguentemente, considerare se il mantenimento della partecipazione possa essere compatibile con la previsione contenuta nell'art. 4 del Testo unico n. 175/2016, che fa riferimento alla stretta necessità della stessa per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

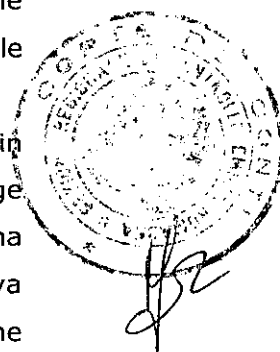
In riferimento alla società **Delta 2000 scrl**, partecipata al 4,31 per

cento, che risultava avere un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, il piano non ne prevedeva la dismissione trattandosi di una società costituita la fine di operare come Gal (gruppo di azione locale) per l'accesso alle risorse comunitarie assegnate dalla Regione Emilia-Romagna di cui al programma Leader. La relazione si limita a precisare che il piano non contemplava ulteriori azioni di razionalizzazione in quanto era già stata oggetto di precedenti interventi che avevano determinato consistenti riduzioni dei costi fissi. Inoltre l'Ente, con delibera del Consiglio comunale n. 146511 del 22/09/2016, ha approvato l'aumento di capitale della società e acquisito ulteriori quote per un importo di 20.000 euro. Relativamente all'uso dello strumento societario per la gestione dei Gal, la Sezione aveva osservato, nel paragrafo 7 della relazione (Considerazioni conclusive), l'esigenza di svolgere specifici approfondimenti in merito alla possibilità di ricorrere a strumenti associativi diversi. Quest'ultimo aspetto va ora valutato alla luce della nuova previsione contenuta nell'art. 26, comma 2, del Testo unico n. 175/2016 che stabilisce l'inapplicabilità dell'art. 4 alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni.

Per quanto riguarda **Stepra scarl**, partecipata all' 1,57 per cento, già in liquidazione al momento della predisposizione del piano, dalla relazione emerge che la liquidazione si sarebbe dovuta concludere entro il 2016, mentre da una recente visura camerale la società risulta non ancora cessata. Al riguardo va specificamente segnalato come l'art. 24 del T.U. n. 175/2016 prescriva che l'alienazione debba avvenire nel termine di un anno dalla conclusione della ricognizione straordinaria.

In riferimento alla società **Ervet spa**, partecipata allo 0,06 per cento, si rileva che il Comune, in data 27 aprile 2015, ha formalizzato la volontà di recesso ex art. 2437 c.c., chiedendo la liquidazione delle azioni possedute, e che in data 6 luglio 2016 la società ha comunicato di non poter accogliere la richiesta ritenendo non verificate le condizioni per il recesso e ha manifestato la volontà di procedere ad un acquisto delle azioni. L'operazione non si è ancora perfezionata. In merito si richiama il termine previsto dal citato art. 24 del T.U. n. 175.

Relativamente alle partecipazioni non societarie non incluse nel piano si deve osservare come la considerazione, a fini ricognitivi, degli enti partecipati non societari corrisponda all'esigenza di individuare eventuali sovrapposizioni di attività con le partecipazioni societarie (art. 1, comma 611, lett. c, e ora art. 20, comma 2, lett. c, T.U. n. 175/2016) e di estendere la razionalizzazione a tutte le



controllate indirettamente, anche quando possedute tramite organismi non societari (art. 2, comma 1, lett. g, del citato T.U.). Ciò a prescindere dall'opportunità di una periodica ed autonoma razionalizzazione delle partecipazioni non societarie.

Tutto ciò considerato, la Sezione

RILEVA

le descritte criticità emerse dall'esame della relazione sui risultati conseguiti in sede di attuazione del piano operativo di razionalizzazione presentata ai sensi dell'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, dal Comune di Ravenna.

INVITA

L'Ente a tenere conto di quanto rilevato nell'ambito della prescritta revisione straordinaria delle partecipazioni da effettuarsi ai sensi dell'art. 24 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175/2016.

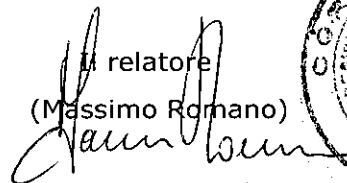
DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Ravenna, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Ravenna;
- 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 14 marzo 2017.

Il relatore
(Massimo Romano)



Il presidente
(Carlo Greco)



Depositata in segreteria in data 14 marzo 2017

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)

