Deliberazione n. 30/2017/VSGO

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 28 febbraio 2017

Comune di Bologna - 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 Bologna** in data 30 marzo 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;

Viste le ordinanze n. 4 del 30 gennaio 2017 e n. 9 del 27 febbraio 2017 con le quali 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 Bologna, nel paragrafo 4.1.3 è precisato che risultano n. 16 partecipazioni dirette in società, di cui due già in liquidazione (Atc spa, Seribo srl), una da dismettere (Banca popolare Etica coop) e 13

mantenute, alcune in quanto ritenute strategiche (Autostazione di Bologna srl, Bologna servizi cimiteriali srl, Bologna Fiere spa, Centro agro-alimentare - Caab scpa, Hera spa, Lepida spa, Società reti e mobilità - Srm srl, Tper spa), altre perché, pur essendo considerate estranee alle finalità istituzionali dell'ente, ne viene rinviata la dismissione (Afm spa, Finanziaria Bologna metropolitana spa, Cup 2000 spa, Interporto Bologna spa).

Per l'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa il Comune aveva previsto una dismissione parziale, in seguito alla quotazione in borsa nel 2015, e alla collocazione sul mercato di tutte le azioni non soggette al sindacato di blocco.

Si è, quindi, specificamente riferito delle criticità concernenti il piano predisposto e di seguito in sintesi richiamate: - relativamente al criterio concernente la presenza di società partecipate estranee ai fini istituzionali previsto dalla lettera a) del comma 611 l.cit., era stato osservato che, rispetto alla individuazione delle società partecipate ritenute estranee alle finalità istituzionali, solo per alcune di esse era stato deliberato lo scioglimento (Seribo srl), perfezionata la procedura di dismissione anche in una data successiva alla presentazione del piano (Banca popolare Etica), o indicata la ragione del rinvio della dismissione (Interporto Bologna spa), mentre per altre ancora (Afm spa, Finanziaria Bologna metropolitana spa e CUP 2000) la decisione in ordine al mantenimento o alla dismissione era stata rinviata ad un momento successivo alla predisposizione del piano; - è stata inoltre rilevata la genericità delle previsioni sulla riduzione dei costi, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente sia in relazione agli interventi operati nel periodo precedente (ad. es. riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e dei compensi) sia di quelli adottati nel periodo successivo alla predisposizione del piano (atti di indirizzo per il contenimento dei costi di personale delle società controllate, obiettivi assegnati in sede di DUP 2016-2018, raccomandazioni impartite in sede di approvazione dei budget delle società in *house*).

CONSIDERATO

L'Ente ha trasmesso in data 30 marzo 2016, in ottemperanza a quanto specificamente previsto dall'art. 1, comma 612, terzo periodo, della legge n. 190/2014, la relazione sui risultati conseguiti.

Da tale relazione emergono, tra l'altro, i seguenti dati e informazioni: 1) per le società partecipate dal Comune di Bologna non ricorre l'esigenza di applicare i criteri richiamati alle lettere b) e c) dell'articolo 1, comma 611, l n. 190/2014; 2) con riferimento alla lettera d), relativa all'aggregazione di società

di servizi pubblici locali di rilevanza economica, viene evidenziato che, già nel 2012, era stata perfezionata la fusione in TPER spa di ATC trasporti spa e FER Trasporti srl; 3) in relazione al criterio del 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 di cui alla lettera e), è stato adottato in data 27 luglio 2015 dal Consiglio comunale un atto di indirizzo rivolto alle società nella quale il Comune detiene partecipazioni di controllo avente ad oggetto le modalità attuative in materia di contenimento dei costi di personale ex art. 18, comma 2 bis, d.lgs. 112/2008.

Specifiche informazioni e considerazioni sono state svolte in relazione al criterio di cui alla lettera a) dell'articolo 1, comma 611, l. n. 190/2014 relativo alla "*eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione*".

In data 18 febbraio 2016 si è perfezionata la cessione della partecipazione (pari allo 0,01%) del Comune nella **Banca popolare etica scpa**, con la conseguente entrata nel bilancio dell'ente della somma irrisoria di euro 2.875,00.

In relazione alla società **Finanziaria Bologna Metropolitana spa.,** partecipata al 32,83% (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro 591.000,00), nella relazione si dà atto che non sono stati fissati tempi certi per l'avvio delle procedure di dismissione in quanto il processo decisionale richiede accordi con gli altri enti soci sia per tenere conto dei vincoli contrattuali in essere con la società, sia per salvaguardare il patrimonio pubblico investito e per assicurare l'equilibrio economico della stessa. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti degli enti soci con il compito di valutare se procedere allo scioglimento della società o alla cessione delle partecipazioni ai soci che non intendano dismettere. A questo riguardo la Sezione rileva che non appare più giustificato il procrastinarsi dei tempi della dismissione, considerando che sia i tre soci di maggioranza (Comune di Bologna, Città metropolitana e Camera di Commercio di Bologna ciascuno con una quota del 32,83%) che i due soci di minoranza (Regione Emilia-Romagna e Alma Mater Studiorum Università di Bologna con quote rispettivamente dell'1% e dello 0,5%) hanno ritenuto, nei rispettivi piani di razionalizzazione o in successive determinazioni, tale partecipazione non indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali. La Sezione rileva, altresì, che l'articolo

24 del Testo unico n. 175/2016 prescrive ora che l'alienazione debba avvenire nel termine di un anno dalla conclusione della ricognizione straordinaria.

In relazione alla società **CUP 2000 spa** partecipata al 10,60% (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro 51.700,00), nella relazione è stato messo in evidenza che, pur avendo il Consiglio comunale dato mandato al Sindaco e agli uffici comunali competenti di esplorare le possibili modalità per la dismissione della partecipazione anche in accordo con gli altri soci, in particolare con il socio di maggioranza (Regione Emilia-Romagna), la dismissione della quota del Comune non si è ancora realizzata in quanto legata ai tempi di attuazione della Delibera della Giunta regionale n. 924 del 13 luglio 2015 con la quale sono stati approvati i criteri e gli indirizzi per la razionalizzazione della società e partecipazioni regionali e, in particolare per le società in *house*.

Secondo quanto riportato dal Documento unico di programmazione 2017-2019 del Comune di Bologna, nel corso nel 2016, lo statuto della società è stato oggetto di alcune modifiche. In particolare, è stata prevista l'ipotesi di recesso per giusta causa per i soci la cui partecipazione al capitale sociale non risulti più indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; è stata deliberata, inoltre, la trasformazione da società per azioni in società consortile per azioni a servizio delle attività delle aziende sanitarie socie. A seguito di tali variazioni, il Comune di Bologna e la Città metropolitana di Bologna, con nota trasmessa dal Sindaco in data 7 settembre 2016, hanno avviato la richiesta di recesso dalla società.

In relazione alla partecipazione nella società **Interporto di Bologna spa**, partecipata al 35,10%, (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro 7.875.978,00) il Consiglio comunale, con deliberazione n. 74691/2015 ha confermato, dopo due gare per la cessione del pacchetto azionario andate deserte, la decisione di posticipare la dismissione all'esito del processo di consolidamento della società da raggiungere sulla base di un nuovo piano industriale 2014-2020 e di un piano strategico 2016-2018 volti ad implementare il business dei servizi, pur continuando ad investire in nuove infrastrutture logistiche. La Sezione prende atto dei tentativi esperiti dal Comune per la cessione della partecipazione nella predetta società e della decisione di rinviare la cessione in un periodo successivo all'attuazione dei piani industriale e strategico deliberati dagli organi della società.

In riferimento alla società **Aeroporto G. Marconi spa partecipata al 16,75%,** (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro

12.394.590,00) il Comune di Bologna e gli altri soci pubblici (Regione Emilia-Romagna, Città Metropolitana di Bologna e CCIAA di Bologna, Modena, Ferrara, Reggio Emilia, Parma) hanno avviato nel 2015 un percorso di privatizzazione mediante quotazione della società nel Mercato Telematico Azionario. La quotazione è stata realizzata con un'offerta di sottoscrizione di azioni di nuova emissione nonché un'offerta di vendita di azioni della società dismesse dai soci pubblici. Secondo quanto risulta dalla delibera di Consiglio comunale n. 123999/2015, l'intento dei soci pubblici è stato quello di procedere ad una dismissione parziale, mantenendo, all'esito delle operazioni di collocamento, una partecipazione pubblica pari al 20%. Il Comune di Bologna ha deliberato la dismissione di n. 3.557.246 azioni, non soggette al sindacato di blocco, dando atto che il prezzo finale di offerta sarebbe stato determinato dalla società d'intesa con le istituzioni finanziarie che l'hanno supportata nel processo di quotazione. A questo riguardo, dal sito ufficiale di Borsa Italiana spa, risulta che era stato definito un intervallo di valori compreso fra 4,40 e 5,20 euro per azione per il prezzo di collocamento che è stato poi fissato ad un livello prossimo al limite inferiore di tale intervallo (4,50 euro). Questo ha comportato per il Comune un'entrata derivante dalla vendita delle proprie azioni, al netto delle spese per commissioni bancarie pari a euro 14.726.999. La Sezione, come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parifica per l'esercizio 2015 (delibera 66/2016/PARI) in merito alla cessione del pacchetto azionario della Regione Emilia-Romagna, evidenzia anche nei confronti del Comune di Bologna che il valore della quotazione di mercato del titolo è stata ampiamente e costantemente superiore rispetto a quello del collocamento e che la dismissione delle partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni in società di capitali deve tendere ad ottenere corrispettivi adeguati ai valori di mercato delle azioni cedute.

In relazione alla partecipazione **in AFM spa partecipata al** 15,86% (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro 5.482.222,90), società mista che gestisce il servizio pubblico delle farmacie comunali, nella relazione di attuazione al piano si dà atto che il Comune, a differenza di altri enti soci, ha autorizzato il mantenimento della partecipazione tenuto conto della normativa attuale (in particolare art. 9 l. n. 465/1978, come modificato dall'articolo 10 l n. 362/1991) che consente all'ente locale di utilizzare il modello organizzativo societario per la gestione di farmacie comunali e in vista dell'approvazione dell'articolo 32 (*rectius* 48) DDL concorrenza (AS 2085, già approvato in prima lettura alla Camera dei deputati), che dovrebbe sostituire

l'art. 7, comma 1, della legge n. 362/1991 consentendo la gestione della farmacia privata tramite società di capitali e abrogare l'art. 7, comma 4-bis, della legge citata modificazioni che limita l'esercizio della farmacia privata.

Preliminarmente la Sezione rileva che la distribuzione dei farmaci rappresenta 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 Sezione evidenzia, comunque, che la partecipazione da parte degli enti locali in società titolari o che gestiscono farmacie comunali, 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 troverebbe 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.

Per quanto riguarda, infine, la società **Bolognafiere spa** partecipata al 11,41%, (pari in valore assoluto alla data del 31 dicembre 2014 ad euro 10.704.021,00) - che nel piano operativo era stata considerata da mantenere "*per il significativo impatto sull'economia locale e regionale*" - devono considerarsi superate le perplessità manifestate dalla Sezione a proposito delle partecipazioni in società fieristiche (cfr. par. 7, Considerazioni conclusive, della relazione del 24 marzo 2016). La materia infatti è stata disciplinata dall'art. 4, comma 7, del Testo unico n. 175/2016, secondo il quale "*sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici*…".

In via generale, in relazione al criterio di cui alla lettera a) dell'art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, la Sezione rileva che la dismissione delle partecipazioni nelle società che lo stesso Ente nel piano operativo aveva ritenuto non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali - seppur per alcune di esse la decisione è stata rinviata - si è effettivamente realizzata solo per la partecipazione di minore rilevanza, quale è quella nella Banca popolare Etica s.c.p.a. Viceversa, per altre partecipazioni societarie (Finanziaria Bologna metropolitana spa., CUP 2000 spa, Interporto di Bologna spa) nelle quali il Comune non ha la partecipazione di controllo, l'effettiva dismissione dei pacchetti azionari posseduti dal Comune non è stata realizzata o in quanto sono stati ritenuti necessari accordi con altri soci o per oggettive difficoltà riscontrate nelle procedure di cessione poste in essere.

Specifiche informazioni e considerazioni sono state svolte nella relazione, anche con riferimento alla lettera e) dell'articolo 1, comma 611, l n. 190/2014 relativo al "*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*".

Si dà atto in particolare che sono state rispettate le disposizioni di cui all'art. 16, comma 1, d.l. n. 90/2014 in tema di costo annuo sostenuto per i compensi degli amministratori con revisione dei compensi dei Cda delle seguenti società: Autostazione di Bologna srl, Lepida spa, Srm srl, Cup 2000 spa, Tper spa.

Inoltre, con deliberazione del Consiglio n. 184745/2015, è stato

approvato, ai sensi dell'art. 18, comma 2-*bis*, d.l. n. 112/2008, un atto contenente indirizzi in tema di spese di personale rivolto a tutte le società controllate (Autostazione di Bologna srl, Società reti e mobilità srl, Bologna servizi cimiteriali srl, Centro agroalimentare di Bologna scpa, Finanziaria Bologna metropolitana spa) tenuto conto delle caratteristiche economiche e organizzative di ciascuna nonché del contesto in cui operano. Si osserva che gli indirizzi dovranno essere riconsiderati alla luce della nuova disciplina contenuta nell'art. 19, comma 5, del Testo unico n. 175/2016 che prevede l'individuazione di obiettivi annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento fra cui anche le spese di personale. La Sezione osserva altresì che, come risulta dal citato Documento unico di programmazione 2016-2019, l'obiettivo di recepimento degli indirizzi fissati in tema di spese personale, per alcune società, è da considerarsi non pienamente raggiunto.

Infine, per quanto riguarda la società partecipate indirettamente, nella delibera n. 32/2016/VSGO con la quale è stato approvato il referto sui piani di razionalizzazione (paragrafo 4.1.3 relativo al Comune di Bologna) è stata evidenziata l'incompletezza del piano relativamente a tale tipologia di partecipazione; osservazione che deve ora tenere conto della nuova disciplina recata dal Testo unico n. 175/2016 che 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*".

Nella relazione di attuazione si dà atto che il Sindaco, nella doppia veste di Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune di Bologna, è intervenuto in tema di società partecipate indirettamente dall'Ente tramite Tper spa e Bolognafiere spa, con comunicazioni inviate ai rispettivi consigli di amministrazione in cui veniva richiesto di valutare i possibili percorsi di razionalizzazione delle numerose partecipazioni detenute.

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 Bologna.

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 Bologna, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del comune di Bologna;
- che la deliberazione sia trasmessa, ai fini della valutazione degli eventuali profili di responsabilità erariale in relazione alla cessione delle azioni della Aeroporto G. Marconi Spa, alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- 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 ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nell'adunanza del 28 febbraio 2017.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria in data 28 febbraio 2017
Il direttore di segreteria
f.to *(Rossella Broccoli*)