

Con la presente si invita a prendere visione del documento in allegato Delibera n. 62/VSG/2025, dell'Ente Provincia - A.P. DI ANCONA con protocollo CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - SC_MAR - 0001259 - Uscita - 23/05/2025 - 14:42.

Il documento in oggetto, insieme ai suoi eventuali Allegati, riguarda i seguenti iter istruttori:

- **Esercizio:** 2023
- **Fase:** Periodico
- **Adempimenti normativi:** TUSP - D.Lgs 175 del 2016 (Organismi Partecipati)

Si chiede di far pervenire qualunque documento di risposta da parte dell'ente tramite l'applicativo "CONTE:ISTRUTTORIA -> Procedimento istruttorio EETT".

Distinti saluti,
Amministrazione del sistema ConTe - Contabilità Territoriale.



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 21 maggio 2025

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott. Renato CATALANO - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO - Primo Referendario
Dott. Marco MAZZOCCO - Referendario (*relatore*)

RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE
AI SENSI DELL'ARTICOLO 20 DEL D.LGS. 19 AGOSTO 2016, N. 175

Amministrazione provinciale di Ancona

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

Visto 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"*;

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. 20 e 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rispettivamente rubricati *"Razionalizzazione periodica delle partecipazioni"* e *"Revisione straordinaria 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 la deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 31/2025/INPR;

Vista l’ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore dott. Marco Mazzocco;

FATTO E DIRITTO

1. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 20 del D.lgs., 19 agosto 2016, n. 175.

Il D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), ha codificato le molteplici disposizioni intervenute nel corso degli anni a modificare il quadro ordinamentale in materia di società partecipate da amministrazioni pubbliche, riconducendo ad unità il frammentario corpus normativo regolatore della materia ed imponendo regole più stringenti, anche in riferimento al costante e tempestivo aggiornamento dei dati relativi alle singole partecipazioni, al fine di contenerne i costi ed evitare la proliferazione di enti inefficienti.

Tra le misure introdotte per il perseguimento di tale finalità figura lo strumento dei piani di razionalizzazione di cui agli artt. 20 e 24 TUSP.

I piani di razionalizzazione sono misure organizzative periodiche volte a verificare le condizioni di mantenimento delle partecipazioni in singole società partecipate e/o l’esigenza di adozione di misure correttive, onde evitare che le stesse possano generare perdite suscettibili di incidere negativamente sull’equilibrio di bilancio degli enti partecipanti o, comunque, costituire fonte di costi eccessivi, non giustificati nella prospettiva degli interessi pubblici che le amministrazioni sono chiamate a perseguire.

In particolare, l’art. 20 TUSP, rubricato *“Razionalizzazione periodica delle partecipazioni*

pubbliche”, statuisce al comma 1 che “(...) le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”.

A mente del riportato disposto, l'attività di monitoraggio dell'assetto complessivo delle partecipazioni - avviata con la revisione straordinaria prevista dall'art. 24 TUSP quale misura *una tantum* - assume, dunque, carattere sistematico, con obbligo a carico delle pubbliche amministrazioni di procedere, annualmente, all'esame dell'assetto complessivo delle società partecipate.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo prevede che i provvedimenti di razionalizzazione periodica sono adottati entro il 31 dicembre di ciascun anno, avendo riguardo alla situazione delle partecipazioni esistente al 31 dicembre dell'anno precedente, come si ricava dalla tempistica declinata dall'art. 26 TUSP, secondo cui *“alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017”*.

Nello specifico, l'art. 20, co. 2, TUSP prevede l'adozione di misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ove ricorrano, alternativamente, le seguenti ipotesi:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 TUSP (ossia società non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente ovvero non svolgenti attività rientranti nelle ipotesi enumerate dall'art. 4, co. 2 TUSP);
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

I provvedimenti adottati devono essere trasmessi, con le modalità di cui all'articolo 17 del D.lgs. 24 giugno 2014, n. 90, alla struttura di monitoraggio presso il MEF di cui all'art. 15 TUSP, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La trasmissione dei piani alla Corte dei conti non assolve mere finalità conoscitive, ma è funzionale allo svolgimento di *“una forma di controllo successivo di legittimità-regolarità”*, finalizzato a verificare la conformità del piano, e dei conseguenti atti esecutivi, alle prescrizioni di cui all'art. 20 TUSP (Corte conti, sez. riun. contr., del. n. 19/2020/REF), nella prospettiva di stimolare interventi autocorrettivi da parte della stessa amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 29/2019/FRG), fermo restando, ove ne ricorrano i presupposti, l'onere di segnalare possibili ipotesi di danno erariale ai competenti organi inquirenti (cfr. art. 52 c.g.c.).

La giurisprudenza contabile, a partire dai primi arresti in materia della Sezione delle Autonomie (del. n. 19/SEZAUT/2017/INPR e n. 22/SEZAUT/2018/INPR), ha evidenziato come, pur essendo gli esiti della ricognizione rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, sussiste in capo ad esse l'obbligo di motivare puntualmente in ordine alle scelte effettuate, sia per giustificare gli interventi di riassetto (alienazione, fusione o altre misure di razionalizzazione), sia per legittimare il mantenimento della partecipazione senza interventi.

Tale motivazione deve essere declinata avendo riguardo al profilo della persistente osservanza dei vincoli di scopo e di attività di cui all'art. 4, co. 1 e 2 TUSP, della sussistenza o meno dei fattori di criticità di cui all'art. 20 comma 2 TUSP, nonché della compatibilità della scelta con i criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria di cui all'art. 5 TUSP (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021).

Si è altresì consolidato l'indirizzo secondo cui la rilevazione, in sede di revisione periodica, di una delle situazioni di cui all'art. 20, co. 2 TUSP non vincola di per sé l'amministrazione a dismettere la partecipazione (mediante alienazione della stessa ovvero scioglimento della società), potendo l'Ente – nell'esercizio della propria discrezionalità e previa adeguata motivazione – determinarsi nel senso del mantenimento della partecipazione previa adozione di altre misure di razionalizzazione, individuate in relazione alle peculiarità del caso concreto (cfr. *ex multis*; Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 272/2021/VSG; Sez. reg. contr. Liguria del. n. 69/2023/VSG; Sezione delle Autonomie, del. n.

10/SEZAUT/2024/FRG).

Peraltro, come è stato osservato, nell'esercizio di tale potere discrezionale l'amministrazione deve pur sempre operare nel rispetto dei parametri di legittimità dell'azione amministrativa, ciò implicando la necessaria conformità delle scelte di razionalizzazione – sindacabili da questa Corte sotto il profilo della legittimità/regolarità in sede di verifica dei piani di revisione - ai canoni di proporzionalità, ragionevolezza, logicità e adeguatezza al perseguimento dei fini previsti dal legislatore (cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Lazio, del. n. 47/2021/GEST).

Va infine ricordato che la mancata adozione dei provvedimenti previsti dai commi 1 e 4 dell'art. 20 TUSP comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, compresa tra un minimo e un massimo edittale, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (articolo 20, comma 7, TUSP).

2. I provvedimenti di razionalizzazione adottati dalla Provincia di Ancona

In ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), con delibera consiliare n. 44 del 26 settembre (trasmessa a questa Sezione con p.e.c. del 6 ottobre 2017) la Provincia di Ancona ha approvato la ricognizione straordinaria delle proprie partecipazioni societarie dirette ed indirette.

In seguito, il medesimo ente, in applicazione dell'art. 20 del d. lgs. 175/2016, ha provveduto ad inviare a questa Sezione di controllo anche i correlati successivi piani di razionalizzazione periodica.

Nella presente deliberazione – che fa seguito, nell'ambito della ciclicità dei controlli, alla delibera n. 12/2023/VSG precedentemente adottata dalla Sezione in ordine ai pregressi piani di razionalizzazione adottati dall'Ente provinciale - saranno oggetto di valutazione le risultanze della attività di ricognizione periodica svolta dall'ente in relazione alle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2023, oggetto della deliberazione del Consiglio provinciale di Ancona n. 56 del 13 dicembre 2024, recante *"D. Lgs. 175/2016 - art. 20 testo Unico Società Partecipate come integrato dal D. Lgs. 100/2017 – Analisi dell'Assetto complessivo e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute dalla Provincia di Ancona al 31/12/2023"*.

Trattasi dell'ultimo piano di razionalizzazione adottato dall'ente e trasmesso a questa Sezione

regionale di controllo, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d. lgs. 175/2016 ed acquisito al protocollo n. 63 del 10/1/2025.

Resta fermo che, ove funzionale alle valutazioni del Collegio e tenuto conto del carattere necessariamente continuativo dell'attività di revisione, potranno essere richiamate e considerate le risultanze dei piani di razionalizzazione precedentemente adottati dall'ente.

3. La revisione ordinaria delle partecipazioni detenute dalla Provincia di Ancona alla data del 31 dicembre 2023. Rilievi di carattere generale.

Il piano di revisione ordinaria adottato dall'Ente con la citata deliberazione n. 56/2024 presenta a corredo la seguente ulteriore documentazione:

- relazione sullo stato di attuazione della deliberazione consiliare n. 49 del 29/12/2023 -art. 20 del d.lgs. 175/2016 (TUSP), di cui all'allegato A) alla deliberazione;
- dati relativi alla razionalizzazione delle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2023, di cui all'allegato B), contenente le schede di ricognizione di ciascuna partecipata.

Dall'esame del menzionato provvedimento consiliare e dei relativi allegati, gli esiti della revisione periodica delle partecipazioni (tutte di natura diretta) detenute dall'Ente al 31 dicembre 2023 sono esposti nel seguente quadro di sintesi:

Partecipata	Quota	Attività svolta	Esito della rilevazione al 31/12/2023
CE.M.I.M. S.c.p.a. in liquidazione	3,36%	Centro merci intermodale	Liquidazione in corso
CONEROBUS S.p.a.	31,67%	Trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano; altri servizi di trasporto terrestre.	Mantenimento senza interventi
Interporto Marche S.p.a.	1,06%	Gestione di centri di movimentazione merci.	Mantenimento subordinato al completamento del piano di risanamento aziendale in essere.
Meccano S.p.a.	2,5%	Attività di ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria.	Mantenimento senza interventi

Fonte: Elaborazione Cdc su dati deliberazione Consiglio provinciale di Ancona n. 56/2024

Va anzitutto rilevato che il Consiglio provinciale, nella delibera esaminata, ha statuito che *"dall'analisi dell'assetto complessivo delle società, non vi è la necessità di approvare ulteriori attività di razionalizzazione, oltre a quelle già in essere"*, quest'ultime essenzialmente rappresentate dalla procedura di liquidazione già in atto relativamente alla CEMIM S.c.p.a. e

dall'attuazione del piano di risanamento aziendale relativo alla società INTERPORTO MARCHE SPA, misure entrambe già disposte nell'ambito dei piani di revisione pregressi.

Ciò posto, avendo riguardo alla documentazione in atti, il piano di revisione periodica dell'Ente può considerarsi formalmente completo e adottato con le modalità richieste dalla Sezione delle Autonomie (cfr. Corte Conti, Sez. aut., del. n. 22/2018). L'Ente ha altresì relazionato in merito allo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione deliberate in occasione delle precedenti ricognizioni periodiche.

Sotto il profilo contenutistico il piano di revisione in esame, pur dimostrando, nel suo complesso, lo svolgimento da parte dell'Ente di un'effettiva analisi in ordine alle partecipazioni detenute e alle criticità insite nelle stesse, si presta a taluni rilievi e valutazioni sotto il profilo motivazionale.

In particolare, al di là dei rilievi svolti nel prosieguo nell'esaminare le singole partecipazioni, va osservato che non risultano esplicitate in alcun modo le valutazioni svolte dall'Ente nel verificare l'insussistenza di esigenze di contenimento dei costi di funzionamento, pure affermata dal medesimo, nell'ambito del piano, con riguardo alla totalità delle partecipazioni di cui è stato disposto il mantenimento.

Va sul punto ricordato, in linea con l'indirizzo già espresso dalla giurisprudenza di questa Corte, che una preventiva analisi dei costi di funzionamento, suffragata da dati contabili, risulta al contrario un passaggio indispensabile per rendere una consapevole e motivata dichiarazione in ordine al mancato riscontro dell'indicatore di cui all'art. 20, comma 2, lettera f) TUSP (cfr., Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 131/2024/VSGO; Corte conti, Sez. contr. Marche, del. n. 12/2025/VSG).

Il piano non risulta accompagnato dalla ricognizione di cui all'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, avendo l'Ente dato atto di non essere attualmente impegnato nella gestione di alcun servizio pubblico di rilevanza economica.

Ciò premesso, va rilevato quanto segue in ordine alle decisioni assunte dall'ente relativamente alle singole partecipazioni detenute.

4. CENTRO MERCI INTERMODALE DELLE MARCHE - CE.M.I.M S.c.p.a. in liquidazione

La società consortile in liquidazione CE.M.I.M., di cui la Provincia detiene il 3,36% e il cui

socio di maggioranza con l'86%, titolare di direzione e coordinamento, è Interporto Marche S.p.a., ha come oggetto sociale la progettazione, la realizzazione e la gestione di un Centro Merci Intermodale nel Comune di Jesi (AN), consistente in un sistema unitario di infrastrutture e di servizi principali, preordinati alla ricezione, movimentazione, custodia, magazzinaggio e smistamento di merci e materie prime.

La società, posta in liquidazione con atto del 15/11/1993, è stata dichiarata fallita dal tribunale di Ancona il 14/6/2007, conclusasi in data 29/6/2007, con ritorno *in bonis* della società e conseguente ripresa della procedura liquidatoria, che risulta ancora in corso a causa della persistente pendenza di taluni contenziosi, che non hanno consentito la cancellazione la società dal registro delle imprese.

L'Ente ha altresì dato atto che, con nota del 21/11/2024 il liquidatore della società, data l'assenza di fonti finanziarie attive, ha provveduto a richiedere ai soci la messa a disposizione di somme per il pagamento, anche mediante proposta di transizioni, dei debiti societari, facendo presente allo stesso tempo che in caso di assenza di risposta avrebbe provveduto a convocare l'assemblea dei soci per l'approvazione del bilancio finale di liquidazione.

Il Collegio, evidenziando come l'eccessivo protrarsi della procedura liquidatoria ostacoli l'effettiva attuazione dei processi di razionalizzazione delle partecipate pubbliche (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 19/2020 del 02/12/2020), invita l'Ente ad un costante monitoraggio della procedura di dismissione in atto, relazionando puntualmente al riguardo in occasione del prossimo piano di revisione.

5. CONEROBUS S.p.a.

5.1. La società Conerobus S.p.A. ha per oggetto la gestione di servizi di trasporto pubblico urbano, suburbano ed extraurbano nel territorio della Provincia di Ancona e dei Comuni di Ancona, lesi, Senigallia, Falconara Marittima, Castelfidardo e Sassoferrato, nonché l'offerta di ulteriori servizi a strumentali e/o complementari all'oggetto principale.

La Provincia di Ancona detiene una quota pari al 31,67% del capitale sociale, di cui 15,71 quali azioni ordinarie e 15,94 quali azioni privilegiate. Come si ricava dai dati presenti sul sito web della società, la quota detenuta a titolo di azioni ordinarie rappresenta, su base ponderata, il 31% delle azioni medesime. La partecipazione di maggior rilievo in tale società è detenuta dal Comune di Ancona, titolare complessivamente del 53,63% delle azioni, di cui 20,28% quali

azioni ordinarie e 33,35% quali azioni privilegiate. Come si desume dai dati reperibili dal sito web della società, la quota detenuta dal Comune di Ancona a titolo di azioni ordinarie corrisponde, su base ponderata, al 40% delle azioni medesime. Le restanti quote sono detenute da alcuni comuni del territorio provinciale (titolari di partecipazioni c.d. pulviscolari), nonché da soci privati.

L'Amministrazione provinciale ha deliberato di mantenere senza interventi di razionalizzazione la partecipazione in esame, tenuto conto che la società produce un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, co. 2, lett. a) del TUSP, quello di trasporto pubblico in ambito urbano ed extraurbano, da ritenersi strettamente connesso alle funzioni provinciali di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale di cui all' Art. 1, comma 85, lett. a), de Legge n. 56/2014. Al riguardo, l'Ente provinciale ha ulteriormente evidenziato che l'attività svolta dalla società comprende il trasporto di studenti delle scuole superiori di secondo grado, quest'ultime rientranti nell'alveo della competenza provinciale.

5.2. Dalla documentazione in atti risulta come la società non sia stata qualificata dall'Amministrazione provinciale come "società a controllo pubblico" ai sensi dell'art. 2, co. 1 lett. m) TUSP. La medesima qualificazione risulta offerta peraltro dal Comune di Ancona, socio pubblico detentore del 40% delle azioni ordinarie, come risulta dal piano di razionalizzazione da ultimo adottato dal Comune con delibera n. 89 del 19 dicembre 2024, ove viene richiamata, a supporto di tale impostazione, la sentenza del T.A.R. per le Marche, n. 840 del 6/12/2021, nella quale il giudice amministrativo ha qualificato la Conerobus S.p.A. quale soggetto non in controllo pubblico.

Tale qualificazione implica il mancato assoggettamento della società, da parte degli enti soci, al regime normativo riservato dal TUSP alle società a controllo pubblico (cfr. gli artt. 6, 11, 14, 19, 22 e 25 del Testo unico in argomento), nonché la mancata inclusione, in sede di piano di razionalizzazione, delle partecipazioni indirette detenute per il tramite della società in Conerobus Service S.r.l. e ATMA S.c.p.A.

Al riguardo, va ricordato come negli ultimi anni quello della definizione delle società a controllo pubblico è stato un tema dibattuto in dottrina e in giurisprudenza.

Come noto, l'art. 2, co. 1 lett. m) TUSP definisce come società a controllo pubblica quella in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano "poteri di controllo", ai sensi della lett. b) del c. 1 dell'art. 2 del TUSP ovvero sia quando ricorre una delle situazioni di controllo descritte dall'art. 2359 c.c., ovvero qualora *"in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti*

parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Appare utile ricordare che l'art. 2359 descrive diverse tipologie di controllo, quali il controllo di diritto, che ricorre quando in una società *"un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria"*; il controllo di fatto, che ricorre quando in una società *"un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria"*; infine, il controllo esterno, sussistente quando *"le società [...] sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa"*.

Tanto premesso, va rilevato come, secondo l'indirizzo espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte con la deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/2019, risulta *"sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle "società a controllo pubblico", rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile"* (indirizzo recentemente ribadito da Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 87/2024/REF).

In base a tale interpretazione, affinché la società possa qualificarsi come *"a controllo pubblico"* non occorre – come invece sostenuto da altro indirizzo, seguito in particolare da parte della giurisprudenza amministrativa di primo grado (cfr. TAR Emilia – Romagna, sent. n. 78 del 14 febbraio 2023) – la formalizzazione di meccanismi di coordinamento tra i vari soci pubblici (ad es. a mezzo di patti parasociali, clausole statutarie o norme di legge) per l'adozione delle principali decisioni strategiche, essendo sufficiente che la sommatoria delle partecipazioni pubbliche porti a ravvisare in capo alla pubblica amministrazione, unitariamente intesa, la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea.

Tale impostazione è stata recentemente confermata dal Consiglio di Stato con sent. n. 3880 del 2023, nella quale – nel delineare i requisiti caratterizzanti la fattispecie del *"controllo pubblico"* con riguardo al caso di partecipazioni possedute nella medesima società da una pluralità di enti pubblici – si è affermato come *"sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa "unitariamente", il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto "Pubblica amministrazione" unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria"*. Anche il Consiglio di Stato è dunque pervenuto ad

un'interpretazione collimante con quella offerta dalle Sezioni riunite in sede di controllo, nonché dalla Struttura competente del MEF (art. 15 TUSP) nel proprio atto di indirizzo del 15.2.2018.

Il Collegio ritiene di dover dare ulteriore seguito a tale interpretazione, in quanto maggiormente in linea sia con il dato letterale dell'art. 2, co. 1, lett. m) TUSP, sia con la ratio di contenimento della spesa pubblica sottesa all'intero impianto del TUSP.

Ciò posto, in continuità con quanto già affermato da questa Sezione nella propria precedente delibera n. 12/2023/VSG (resa anch'essa nei confronti della Provincia di Ancona), deve ritenersi che la società Conerobus S.p.A. presenta i requisiti necessari e sufficienti per essere qualificata come società a controllo pubblico ai sensi del TUSP, atteso che, indipendentemente dall'esistenza o meno di un coordinamento formalizzato dell'azione dei soci pubblici, le partecipazioni detenute dagli stessi assicurano, nella loro sommatoria, la maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria. Al riguardo, basti considerare come le partecipazioni detenute dal Comune e dalla Provincia di Ancona superano nel loro complesso il 70% dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, risultando in tal modo integrata la fattispecie del controllo di diritto di cui all'art. 2359 c.c.

Pertanto, il Collegio invita l'Amministrazione provinciale a rivedere, alla luce delle coordinate ermeneutiche e giurisprudenziali sopra esposte, le proprie valutazioni in merito alla ricorrenza del controllo pubblico in ordine alla partecipata Conerobus S.p.A., nella prospettiva di trarne le dovute conseguenze sotto il profilo del regime normativo ad essa applicabile.

5.3. Dalla documentazione in atti emerge, sotto il profilo dell'organizzazione societaria, la presenza di un consiglio di amministrazione di 5 membri ed un numero di dipendenti pari a 440. Sotto il profilo dell'andamento economico, va rilevato che il 2023 si è chiuso con un contenuto utile per euro 12.026,00, a fronte della consistente perdita di euro 4.430.000 registrata dalla società nel 2022, mentre il fatturato medio dell'ultimo triennio si è attestato intorno ai 23 milioni di euro ca., come risulta dai prospetti sotto riportati.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	12.026,00	-4.430.030,00	54.131,00	121.360,00	2.555,00

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	25.929.285,00	23.608.923,00	22.171.847,00

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio provinciale 56/2024

Dalla lettura della relazione di cui all'allegato A) della deliberazione in esame emergono, peraltro, una serie di elementi sintomatici delle criticità attraversate dalla società sotto il profilo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario. In particolare, come evidenziato dall'Amministrazione provinciale:

- la perdita storica di euro 4.430.031,00 registrata dalla società nell'esercizio 2022 *"ha portato l'assemblea dei soci a deliberare in data 23/12/2023, ai sensi dell'art. 2446 cc, un abbattimento del capitale sociale da € 12.355.705,00 ad € 5.090.925,00"*;

- i volumi dei ricavi, nonostante l'incremento registrato nel 2022 e 2023, *"risultano ancora fortemente depressi a seguito delle mutate abitudini di viaggio dei cittadini iniziate nel periodo COVID"*, mentre i costi dei principali fattori produttivi, tra cui carburanti e gas, hanno registrato livelli elevati a causa delle tensioni internazionali, belliche e non, che hanno interessato anche il 2023;

- il risultato di esercizio positivo, per quanto contenuto, registrato dalla società nel 2023 è stato significativamente influenzato dai contributi di esercizio, per euro 2.916.938,00, riconosciuti alla società dalla Regione Marche, con la DGR 1880 del 05/12/2023 *"a ristoro dei maggiori costi per l'acquisto di carburanti, del gas destinato all'autotrazione, energia elettrica e commodities energetiche insorti nei periodi ante covid e post 31/12/2022"*; inoltre, sempre da parte della Regione, *"con la DGR 1228 del 05/08/2024 è stato riconosciuto alla società un'ulteriore somma di € 859.155,39 (registrata tra i ricavi nella Voce A1) del conto economico) a titolo di adeguamento all'indice FOI dei corrispettivi per servizi resi nel 2023 e a parziale ristoro per mancato adeguamento delle tariffe al medesimo indice"*;

- sul piano finanziario rileva *"l'importante indebitamento della società, sia nei confronti dei fornitori che del ceto bancario"*, che ha inciso sul bilancio 2023 anche in termini di incremento degli oneri finanziari dovuti all'aumento dei tassi di interesse verificatosi nel corso dell'esercizio.

L'Amministrazione Provinciale ha altresì rappresentato che nel dicembre 2023 il Consiglio di amministrazione ha approvato il nuovo piano economico finanziario per il periodo 2024 – 2028, caratterizzato da interventi di razionalizzazione della gestione, in corso di implementazione, diretti a migliorare redditività, efficacia ed efficienza aziendale.

Il Collegio, preso atto delle criticità sopra esposte, raccomanda pertanto all'Ente di monitorare

costantemente l'economico della società, nella prospettiva di motivare adeguatamente le scelte che al riguardo verranno adottate dall'Amministrazione nell'ambito dei futuri piani di razionalizzazione periodica.

6. INTERPORTO S.p.a.

6.1. Interporto S.p.a. è una società a controllo pubblico, costituita nel 1994 e con sede nel Comune di Jesi, di cui la Provincia detiene attualmente l'1,06% del capitale sociale. Socio maggioritario è la Regione Marche che, attraverso SVEM s.r.l. (sua controllata al 100%), detiene il 96% del capitale sociale, esercitando pertanto sulla stessa un controllo "solitario".

La società nasce con l'obiettivo di realizzare l'interporto delle Marche, infrastruttura ideata per razionalizzare la distribuzione di merci sul territorio, sfruttando la concentrazione dei nodi infrastrutturali principali (porto-aeroporto-interporto) in pochi chilometri. Il bilancio di esercizio 2023 individua il settore di attività prevalente della società nella *"gestione di centri di movimentazione merci"* ed indica che la società è soggetta a direzione e coordinamento della Regione Marche.

La Amministrazione provinciale, nel proprio piano di revisione, ha qualificato l'attività svolta dalla società come servizio di interesse generale di cui all'art. 4 co. 2 lett. a) TUSP, da ricondursi, sulla scorta delle previsioni di cui alla L. 56/2014 (c.d. legge Delrio) alle proprie competenze in materia di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, nonché di tutela e valorizzazione dell'ambiente, in particolare sotto il profilo della riduzione dell'inquinamento da polveri sottili.

6.2. Dalla documentazione in esame risulta che la società è dotata di un consiglio di amministrazione composto da tre membri, a fronte di un solo dipendente impiegato, circostanza integrante l'ipotesi di cui all'art. 20, co. 2 lett. b) TUSP. Sul punto l'Ente, in sede di piano di revisione, ha ritenuto di superare tale criticità evidenziando come la scelta di dotarsi di un organo amministrativo pluripersonale risulta *"motivata dalla effettiva complessità organizzativa e aziendale della società, che necessita di un organo collegiale costituito da competenze e professionalità diversificate, tali da consentire una più efficiente ed efficace gestione"*.

Quanto all'andamento economico della società, risulta dai dati di seguito riportato che tre degli ultimi cinque esercizi risultano chiusi in utile, sebbene con una significativa riduzione dello stesso nel 2023 (39.208,00); il fatturato medio registrato dalla società risulta pari ad euro 230.165,33, ricorrendo pertanto l'ipotesi di cui all'art. 20, co. 2 lett. d) TUSP.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	39.208,00	1.944.411,00	2.693.843,00	-7.686.600,00	-625.886,00

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	228.425,00	209.392,00	252.679,00

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio provinciale 56/2024

Come rappresentato dall'Ente, la società ha avviato nel 2020 un piano di risanamento e ristrutturazione aziendale, volto a superare le problematiche gestionali che hanno caratterizzato la società dalla sua costituzione e strutturato in due fasi: una prima fase relativa alla ristrutturazione aziendale ed una seconda fase consistente nell'attuazione di un piano di investimenti e di sviluppo aziendale. Nella delibera esaminata si dà atto che *“la prima fase di ristrutturazione aziendale risulterebbe conclusa nell'anno 2022, mentre nel 2023 è proseguita quella relativa all'attuazione del piano di sviluppo, come indicato anche nella nota integrativa relativa al bilancio chiuso al 31/12/2023, diretto a ripristinare redditività, efficacia ed efficienza gestionale della società”*. Vengono riportati i principali fatti gestionali intervenuti in tal senso nel 2023, tra cui la progettazione dei lavori di ristrutturazione dell'Interporto e la prosecuzione di quelli relativi alla realizzazione del mega hub Amazon.

In tale quadro, l'Ente ha deliberato il *“mantenimento della partecipazione, subordinato al completamento della seconda fase del piano di ristrutturazione aziendale”*.

6.3. Il Collegio, nel prendere atto della valutazione dell'Ente, rileva come per la società Interporto S.p.A. persistano allo stato criticità sotto il profilo della sostenibilità finanziaria della gestione, tenuto conto che – come del resto evidenziato dallo stesso Ente provinciale e come già evidenziato da questa Sezione in occasione dell'ultimo giudizio di parificazione del rendiconto regionale (cfr. Sez. controllo Marche, del. n. 123/2024/PARI) - l'esiguo l'utile di euro 39.208 euro registrato nell'esercizio 2023 è stato ottenuto unicamente per effetto dei ricavi, di natura straordinaria, derivati da una cessione di servitù per euro 450.000,00, in assenza della quale la società avrebbe senz'altro registrato una cospicua perdita di oltre 400.000 euro; ciò a fronte di ricavi della gestione caratteristica rimasti sostanzialmente invariati e ben al di sotto della soglia di un milione di euro di cui all'art. 20, co. 2 lett. d) TUSP. Pertanto, il Collegio, richiama quanto già evidenziato da questa Sezione nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2023, sede nella quale è stata rimarcata l'importanza di un costante monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi definiti nel

piano di risanamento, imprescindibile per il conseguimento dell'equilibrio economico-patrimoniale della società, anche al fine di non vanificare il consistente impegno finanziario posto a carico della collettività (cfr. Sez. controllo Marche, del. n. 123/2024/PARI).

6.4. Quanto, poi alla riscontrata, presenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, il Collegio evidenzia come, al di là delle motivazioni poste a fondamento della scelta compiuta dall'assemblea societaria nel derogare al modello dell'amministratore unico di cui all'art. 11 TUSP, tale dato risulta tra i fattori di criticità tipizzati dall'art. 20, co. 2 TUSP, in quanto potenzialmente espressivo di una situazione di inefficienza ed inadeguatezza organizzativa dell'organismo societario, dovendo pertanto essere anch'esso adeguatamente valutato dagli Enti partecipanti in sede di razionalizzazione periodica.

7. MECCANO S.p.a.

7.1. La Meccano S.p.A. è una società a capitale misto, pubblico e privato, partecipata dalla Provincia di Ancona per il 2,5%. Tra i molteplici soci pubblici assume particolare rilievo la partecipazione della Regione Marche, che, per il tramite di SVEM s.r.l., ne detiene il 30%, ponendosi come principale azionista della società. Nella compagine societaria figurano altresì soci privati, tra cui spiccano Intesa Sanpaolo S.p.A. (10,66%) e Veneto banca S.p.A. (5,33%).

La società svolge attività di ricerca e sviluppo finalizzata al trasferimento di conoscenze tecnologiche verso le imprese operanti nel settore della meccanica, attività di formazione tecnica e manageriale, nonché di selezione del personale.

Nel motivare la propria scelta di mantenere la partecipazione senza interventi, la Provincia di Ancona ha rilevato che la società svolge attività di ricerca e innovazione riconducibile all'art. 4, co. 8 del TUSP, richiamando altresì la dichiarazione di strategicità di tale partecipazione contenuta nella legge regionale n. 2 del 2018, nonché l'asserito buon andamento della gestione. Nella propria rilevazione la Provincia ha altresì escluso la sussistenza, con riguardo a tale società, di criticità implicanti l'adozione di misure di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, co. 2 TUSP.

7.1. Quanto all'andamento economico della società, va rilevato che gli ultimi 5 esercizi risultano chiusi in utile, a fronte di un fatturato medio nell'ultimo triennio costantemente al di sopra dei 3 milioni di euro, come si ricava dai dati di seguito riportati.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	22.338,00	19.297,00	13.329,00	13.455,00	9.011,00

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	3.040.104,00	3.993.165,00	3.025.794,00

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio provinciale 56/2024

Peraltro, va evidenziato come lo stesso Ente, nella relazione tecnica allegata alla delibera ha dato conto di come sull'utile di euro 22.338,00 riportato nel 2023 abbia positivamente impattato, tra gli altri fattori, l'incasso di contributi da parte della Regione Marche, evidenziando al contempo che nel medesimo esercizio i ricavi delle vendite e delle prestazioni sono diminuiti di circa € 900.000,00 rispetto al 2022 (pur rilevando come la società abbia nel medesimo esercizio partecipato a nuovi bandi di ricerca potenzialmente in grado di accrescere la redditività della società nei successivi esercizi).

Ciò posto, il Collegio evidenzia come la partecipazione in esame sia stata già oggetto di valutazione da parte di questa Sezione nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2023, ove sono state espresse perplessità sotto il profilo della efficienza gestionale e della economicità della gestione, tenuto in particolare conto dell'entità del debito della società verso gli istituti bancari, pari ad euro 2.654.244,00 nel 2023 (cfr. Sez. controllo Marche, del. n. 123/2024/PARI).

Pertanto, si rammenta all'Amministrazione provinciale l'importanza di valutare adeguatamente tale partecipazione, in sede di revisione ordinaria, anche sotto il profilo della sostenibilità finanziaria della gestione, quale fondamentale parametro espresso dall'art. 5 TUSP.

8. Conclusioni

Conclusivamente, alla luce degli elementi fattuali riscontrati e dei principi sin qui esposti, il Collegio prescrive all'Amministrazione provinciale, in funzione del prossimo piano di revisione periodica delle proprie partecipate, di:

- colmare le carenze motivazionali evidenziate in delibera, esplicitando compiutamente, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20 TUSP, le valutazioni poste alla base delle determinazioni assunte in ordine alle proprie partecipazioni, in particolare motivando in ordine alla compatibilità delle stesse con i c.d. vincoli di scopo ed attività di cui all'art. 4 TUSP,

con i criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria di cui all'art. 5 TUSP, nonché in ordine alla sussistenza o meno di situazioni implicanti l'adozione di misure di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, co. 2 TUSP;

- con riguardo alla società Conerobus S.p.A., rivalutare, alla luce delle coordinate ermeneutiche e giurisprudenziali sopra esposte (cfr. par. 5.2.), la ricorrenza dei requisiti implicanti la qualificazione di tale partecipata come società "a controllo pubblico" ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. m) TUSP, con le conseguenti implicazioni sotto il profilo del regime normativo operante per tali società;

- con riguardo alla società Interporto S.p.A., monitorare costantemente il raggiungimento degli obiettivi definiti nel piano di risanamento aziendale in essere, tenendo conto dei relativi esiti nell'assumere le proprie determinazioni in sede di razionalizzazione;

- monitorare e rivalutare annualmente la eventuale sussistenza di esigenze di contenimento dei costi di funzionamento delle proprie partecipate, previa adeguata analisi dei dati di bilancio delle stesse, motivando adeguatamente nell'ambito del piano di revisione in merito alle valutazioni effettuate sul punto;

- relazionare, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20, comma 4, del TUSP, in merito all'attuazione delle misure di razionalizzazione deliberate nei precedenti piani di revisione, valutando i risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi fissati, anche con riferimento alle esigenze di contenimento dei costi;

- verificare, in riferimento al compenso percepito dagli amministratori delle proprie società partecipate, il persistente rispetto - in attesa dell'emanazione dei decreti ministeriali attuativi dell'art. 11, comma 6 TUSP - del disposto di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, secondo cui *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013"*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche,

PRESO ATTO

con i profili di criticità espressi in parte motiva, del summenzionato provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie adottato ai sensi dell'art. 20 D.lgs. n.

175/2016 dalla Provincia di Ancona con deliberazione di Consiglio provinciale n. 56 del 13 dicembre 2024, con riserva di ogni ulteriore valutazione in occasione dell'esame dei successivi provvedimenti di ricognizione ordinaria;

RICHIAMA

l'Amministrazione ad attenersi alle prescrizioni di cui in parte motiva e ad assumere tutte le iniziative necessarie a garantire il pieno rispetto della vigente disciplina in materia di società partecipate;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, telematicamente, al Presidente della Provincia, al Consiglio provinciale, all'Organo di revisione economico-finanziaria della Provincia di Ancona, nonché alla struttura istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale.

Così deciso nella Camera di consiglio del 21 maggio 2025

Il Magistrato relatore

Marco Mazzocco

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 22 maggio 2025.

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Al Presidente della Provincia di ANCONA

Al Consiglio Provinciale di ANCONA

All'Organo di revisione economico-finanziaria
della Provincia di ANCONA

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento Tesoro
Struttura per il monitoraggio delle società
a partecipazione pubblica
dipartimento.tesoro@pec.mef.gov.it

**Oggetto: Provincia di ANCONA - RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE
PARTECIPAZIONI PUBBLICHE AI SENSI DELL'ARTICOLO 20 DEL D.LGS.
19 AGOSTO 2016, N. 175**

Si trasmette la deliberazione n. 62/2025/VSG concernente l'oggetto.

Si rammenta all'ente che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, detta pronuncia dovrà essere pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale.

Il Direttore della Segreteria
dott.ssa Barbara Mecozzi



CORTE DEI CONTI