



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio 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

Comune di Ancona (AN)

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 dal Comune di Ancona.

In ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), il Comune di Ancona ha tempestivamente approvato, con delibera n. 97 del 2017, trasmessa a questa Sezione, 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 approvare ed inviare a questa Sezione di controllo anche i successivi piani di razionalizzazione periodica.

Nella presente deliberazione – che fa seguito, nell'ambito della ciclicità dei controlli, alla delibera n. 14/2023/VSG precedentemente adottata dalla Sezione in ordine ai pregressi piani di razionalizzazione adottati dal Comune - 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.

89 del 12 dicembre 2024, recante “Razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal Comune di Ancona ex art. 20 d.lgs. 175/2016”-anno 2024”.

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.

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 dal Comune di Ancona alla data del 31 dicembre 2023. Rilievi di carattere generale.

3.1. Come già rilevato, il piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute dal Comune di Ancona alla data del 31/12/2023 è stato adottato dal Consiglio comunale con delibera n. 89 del 12 dicembre 2024.

L’adozione della delibera risulta essere stata preceduta dal preventivo parere dell’organo di revisione economico-finanziaria dell’Ente.

Contestualmente l’Ente ha adottato la prescritta relazione avente ad oggetto lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione adottate in occasione dei precedenti piani di revisione, corrispondente all’allegato A della delibera.

Sulla base del predetto provvedimento consiliare e della ulteriore documentazione ad esso allegata, gli esiti della ricognizione operata dall’Ente, in relazione alle partecipazioni dirette ed indirette detenute al 31 dicembre 2023, possono essere riassunti nei termini di cui al prospetto sotto riportato:

Partecipazioni dirette:

Denominazione società	Quota	Attività svolta	Esito ricognizione
Ancona Entrate S.r.l.	100% (s. in house)	Gestione delle entrate comunali e della riscossione coattiva	Mantenimento
Ancona Servizi S.p.A.	100% (s. in house)	Gestione dei parcheggi a raso e coperti, catasto termico e servizi di logistica e accoglienza della Mole Vanvitelliana. Gestione dei servizi cimiteriali.	Mantenimento
Anconambiente S.p.A.	90,52% (s. in house)	Gestione del ciclo integrato dei rifiuti, illuminazione pubblica	Mantenimento

Conerobus S.p.A.	53,63%	Servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano	Mantenimento con interventi di razionalizzazione
La Marina Dorica S.p.A.	4,60%	Gestione del porto turistico di Ancona	Mantenimento
Marche Teatro S.c.a.r.l.	46,51%	Gestione teatri	Mantenimento
Viva Servizi S.p.A.	39,94% (s. in house)	Servizio idrico integrato	Mantenimento
Viva Energia S.p.A.	39,94% (s. in house)	Gestione di partecipazioni detenute dal Comune in società operanti nel ramo energia	Mantenimento
CE.MI.M. S.c.p.a. in liquidazione	2,70%	Centro merci intermodale	Liquidazione
Flag Marche Centro S.c.a.r.l. in liquidazione	6,47	GAL: promozione e sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura	Liquidazione

Partecipazioni indirette:

Denominazione società	Quota	Società tramite	Attività svolta	Esito ricognizione
Sogenus S.p.A.	23,40%	Anconambiente S.p.A.	Gestione discarica RSU rifiuti speciali e servizi igiene urbana.	Mantenimento
Marche Teatro S.c.a.r.l.	36,68%	Fondazione Città del Teatro	Gestione teatri comunali	Mantenimento
Edma Reti Gas S.r.l.	21,97%	Viva Energia S.p.A.	Distribuzione e vendita del gas metano	Mantenimento
Estra S.p.A.	3,90%	Viva Energia S.p.A.	Distribuzione e vendita di gas ed energia elettrica	Mantenimento
Tirana Acque S.c.a.r.l. in liquidazione	3,90%	Viva Servizi S.p.A.	-	Liquidazione
Consorzio Palombare S.c.a.r.l. in liquidazione	1,40%	Viva Servizi S.p.A.	-	Liquidazione

Fonte: Elaborazione Cdc su dati deliberazione Consiglio comunale di Fermo n. 89/2024 – la quota detenuta nelle partecipazioni indirette è stata calcolata dall'Ente su base ponderata, in forza della quota detenuta nella società tramite.

Ciò posto, venendo alla disamina del piano di razionalizzazione da ultimo adottato dal Comune, il Collegio ritiene di dover anzitutto svolgere i seguenti rilievi di carattere generale.

3.2. Va in primo luogo osservato che il piano si caratterizza per una generalizzata debolezza motivazionale in ordine all'analisi delle partecipazioni detenute e alle determinazioni conseguentemente assunte.

Come già rilevato, l'operazione di revisione periodica implica l'adozione di un provvedimento dettagliatamente motivato con riferimento alla verifica dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni esistenti. La decisione relativa al mantenimento, con o senza interventi, delle partecipazioni pubbliche, deve, infatti, essere supportata da una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta sotto il 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, deliberazioni n. 15/SEZAUT/2021).

Va altresì ricordato che, in forza dell'art. 20, comma 2 del TUSP, i piani di razionalizzazione devono essere "corredati di un'apposita relazione tecnica", la quale costituisce la sede più idonea per la ricostruzione delle valutazioni giuridiche ed economiche poste alla base degli esiti dell'attività di revisione formalizzati nel piano. In particolare, tale relazione tecnica deve riportare un quadro analitico per ciascuna società, offrendo non solo i principali dati inerenti all'attività svolta dalla società (al fine di consentire le necessarie valutazioni in relazione all'osservanza dell'art. 4 TUSP), alla sua organizzazione e al suo andamento economico, ma anche un'analisi critica degli eventuali fattori di rischio per il suo equilibrio finanziario. Ciò nell'ottica di rendere comprensibile il percorso motivazionale sotteso alle scelte (mantenimento, dismissione, azione di contenimento dei costi) adottate dall'ente in relazione a ciascuna delle partecipazioni. La relazione deve altresì esplicitare modalità e tempistiche di attuazione del piano.

Nel caso in esame, avendo riguardo alla documentazione in atti, non risulta che la delibera adottata dall'Ente sia supportata dalla predetta relazione tecnica. Ed infatti, al di là di talune notazioni svolte con riguardo ad alcune delle partecipate, la delibera in esame riporta essenzialmente le determinazioni finali dall'Amministrazione, senza soffermarsi analiticamente sulle motivazioni sottese.

Tali carenze motivazionali non si prestano ad essere colmate sulla scorta delle sole

risultanze delle schede di rilevazione MEF allegate al piano (all. A e B), compilate dall'Ente in relazione a ciascuna delle partecipazioni, atteso che la forma schematica e sintetica delle schede stesse non si adatta alla necessità di approfondire con l'opportuna analiticità la situazione delle singole società (cfr. Sezione contr. Marche, deliberazione n. 12/2025/VSG). Né risultano esplicitate le valutazioni svolte dall'Ente nel verificare l'insussistenza di esigenze di contenimento dei costi di funzionamento, pure affermata dal Comune di Ancona nel piano di razionalizzazione in esame con riguardo alla quasi totalità delle partecipazioni delle quali è stato disposto il mantenimento (eccettuato quanto rappresentato in relazione alla società Conerobus S.p.a.). 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).

Alla luce di quanto sopra, la Sezione prescrive al Comune di Ancona, per il futuro, di motivare compiutamente le scelte adottate in sede di razionalizzazione periodica delle proprie partecipazioni, predisponendo a tal fine un'adeguata relazione tecnica, ove dovranno essere esplicitate le valutazioni compiute dall'Amministrazione nel verificare la sussistenza o meno di situazioni implicanti l'adozione di misure di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, co. 2 TUSP, nonché, più in generale, le valutazioni, anche economiche, sottese alle scelte discrezionali adottate nel piano.

3.3. Con riferimento allo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione in precedenza deliberate, l'Ente ha dato atto che risultano tutt'ora in corso le procedure di liquidazione relative alle partecipate **Ce.Mi.M. S.c.p.A.**, **Tirana Acque S.c.a.r.l.** e **Consorzio Zona Palombara S.c.a.r.l.**

Relativamente alla società **Flag Marche Centro S.c.a.r.l.**, avente natura di GAL preordinato alla promozione e sviluppo delle zone di pesca e acquacoltura, l'Ente ha invece dato atto che il Consiglio di Amministrazione dell'organismo, nella seduta del 23/04/2024, ha accertato l'impossibilità del conseguimento dell'oggetto sociale, con conseguente apertura della procedura liquidatoria.

In relazione a tali partecipazioni, il Collegio, nel ricordare come il 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 adottare le iniziative necessarie per velocizzare il completamento delle operazioni di liquidazione, anche nell'ottica di evitare aggravii di costi implicati da tali procedure, e a relazionare esaustivamente sul punto nell'ambito del prossimo piano di revisione.

3.4. Il piano di revisione risulta inoltre caratterizzato dai contenuti prescritti dall'art. 17, co. 5 d.lgs. n. 201/2022, il quale, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che l'ente locale, nel provvedimento di razionalizzazione periodica adottato ex art. 20 d.lgs. n. 175/2016, debba dare conto delle "ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione". Trattasi di adempimento da porre in relazione con il generale obbligo per l'ente locale, previsto dall'art. 30 d.lgs. n. 201/2022, di operare annualmente una "ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", la quale, per la parte relativa agli affidamenti in house, costituisce parte integrante dei piani di razionalizzazione (art. 30, comma 2 d.lgs. cit.).

In particolare, nel documento di cui all'allegato D) del piano di revisione, denominato *"Ricognizione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica affidati con modalità in house providing artt. 17 e 30 d.lgs. 23/12/2022, n. 201"*, risulta svolta una dettagliata analisi dell'andamento degli affidamenti in house in essere, sotto il profilo della qualità dei servizi offerti e dell'andamento economico degli stessi. Segnatamente, l'analisi si è concentrata sui seguenti servizi:

- servizi cimiteriali e lampade votive (Ancona Servizi S.p.A.);
- servizio censimento, catasto e controllo delle sorgenti di emissione di energia (Ancona Servizi S.p.A.);
- gestione parcheggi a raso e coperti (Ancona Servizi S.p.A.);
- accoglienza e logistica della Mole Vanvitelliana (Ancona Servizi S.p.A.);
- gestione teatri comunali (Marche Teatro S.c.a.r.l.);
- gestione entrate comunali (Ancona Entrate S.r.l.);
- igiene urbana (Anconambiente S.p.A.);

- pubblica illuminazione (Anconambiente S.p.A.);
- servizio idrico integrato (Viva Servizi S.p.A.);

La scelta operata in favore del mantenimento degli affidamenti risulta corroborata mediante lo svolgimento di raffronti tra i costi del servizio e le condizioni offerte dagli operatori presenti sul mercato, ovvero, in altri casi, previa motivazione circa l'assenza sul mercato di alternative soddisfacenti in relazione ai bisogni dell'amministrazione.

Sotto il profilo del perimetro oggettivo dell'analisi, risulta condivisibile la scelta, operata dall'Ente, di includere nell'adempimento di cui all'art. 17 D.lgs. 201/2022 anche servizi non strettamente riconducibili alla categoria dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in quanto aventi natura di servizio strumentale, ossia di supporto allo svolgimento di funzioni amministrative, come nel caso della attività di gestione delle entrate comunali svolta da Ancona Entrate s.p.a. Ed infatti, al di là del dato testuale di cui all'art. 17 D.lgs. 201/2022, lo svolgimento di un puntuale e periodico monitoraggio dell'andamento qualitativo ed economico dei servizi gestiti *in house*, anche ove riconducibili alla categoria dei c.d. servizi strumentali, costituisce per l'Amministrazione un adempimento doveroso alla luce dei generali canoni di buon andamento dell'azione amministrativa e di sana gestione delle risorse pubbliche discendenti dall'art. 97 Cost.

3.5. Va altresì rilevato che, in sede istruttoria, è stata verificata la documentazione trasmessa dall'Ente a questa Sezione, ex art. 11, co. 3 TUSP, a seguito dei rilievi svolti dalla medesima, con la delibera n. 48/2018/VSG, in relazione alle società Viva Servizi S.p.A. e Conerobus S.p.A., sotto il profilo della necessaria adozione, da parte dell'organo assembleare di dette società, di una nuova delibera contenente le motivazioni sottostanti la scelta di mantenere l'organo amministrativo pluripersonale.

Al riguardo, il Collegio prende atto delle motivazioni addotte dall'organo assembleare della società Viva Servizi S.p.A. a fondamento della decisione assunta (cfr. delibera assemblea dei soci di Viva Servizi S.p.A. dell'8 aprile 2019, trasmessa a questa Sezione in data 2 ottobre 2019), mentre con riguardo alla società Conerobus S.p.A. deve constatarsi la mancata trasmissione alla Sezione di alcuna delibera volta a motivare la scelta in favore dell'organo pluripersonale. Diversamente, risulta che tale partecipata, in data 18 gennaio 2019, trasmetteva alla Sezione, nonché alla competente struttura di monitoraggio presso il MEF, una nota nella quale ribadiva la propria posizione circa l'insussistenza in capo ad essa della

qualifica di società “a controllo pubblico” e, dunque, del presupposto necessario per l’applicazione del conseguente regime normativo. Il Collegio, non condividendo tale impostazione (fatta propria dallo stesso Comune di Ancona nel piano di revisione in esame), si soffermerà su tale punto nel prosieguo, in sede di analisi di tale partecipata (cfr. par. 7).

Più in generale, il Collegio evidenzia – con riguardo a tutti gli organismi societari attualmente dotati di un organo di amministrazione pluripersonale in deroga al modello dell’amministratore unico previsto dall’art. 11 TUSP - la necessità per l’Ente di verificare periodicamente, quanto meno in sede di rinnovo delle cariche sociali, anche alla luce dell’evoluzione dell’attività dell’organismo partecipato, la permanenza delle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa poste a fondamento di tale scelta.

3.6. Ciò premesso, va rilevato quanto segue in ordine alle decisioni assunte dall’Ente relativamente alle singole partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2023.

4. Ancona Entrate s.r.l.

La Ancona Entrate s.r.l., società *in house* interamente partecipata dal Comune di Ancona, si occupa della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali del medesimo Ente locale.

L’Amministrazione, previa qualificazione dell’attività svolta dalla società come autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente partecipante (art. 4, co. 2 lett. d) TUSP), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

L’organizzazione societaria si connota per la presenza di un amministratore unico e di 33 dipendenti. Sotto il profilo dell’andamento economico, gli ultimi cinque anni risultano tutti chiusi in utile, mentre il fatturato è risultato sempre al di sopra della soglia di un milione di euro prevista dall’art. 20, co. 2 TUSP, come risulta dai dati di dettaglio esposti nel seguente prospetto.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	82.857	123.223	74.845	97.719	43.777

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	6.618.790	2.664.213	2.096.905

A5) Altri Ricavi e Proventi	91.652	187.538	493.281
di cui Contributi in conto esercizio	0	0	0

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

5. Ancona Servizi S.p.A.

Ancona Servizi S.p.A. (già M&P Mobilità & Parcheggio S.p.A.), interamente partecipata dal Comune di Ancona, svolge, in qualità di *multiutility*, una pluralità di servizi pubblici locali affidati con modalità *in house*. Originariamente denominata M&P Mobilità & Parcheggio S.p.A., la società è stata ridenominata in Ancona Servizi S.p.A. con delibera assembleare del 13 marzo 2024, in considerazione della pluralità e diversità dei servizi – ulteriori rispetto alla mera gestione dei parcheggi - nel tempo affidati alla società; contestualmente è stato ulteriormente ampliato l’oggetto sociale dell’organismo, nell’ottica di favorire la vocazione di *multiutility* assunta dalla società.

In particolare, Ancona Servizi S.p.A. risulta allo stato affidataria dei servizi di gestione dei parcheggi a raso e coperti, catasto termico, servizi di logistica e accoglienza della Mole Vanvitelliana, nonché dei servizi cimiteriali. Nella scheda MEF predisposta dall’Ente in sede di piano di revisione si dà altresì atto che sono in corso valutazioni per affidare alla società anche la gestione del servizio di pubblica illuminazione, attualmente in carico ad Anconambiente S.p.A.

L’Amministrazione, previa qualificazione dell’attività svolta dalla società produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

L’organizzazione societaria si connota per la presenza di un amministratore unico e di 44 dipendenti. Sotto il profilo dell’andamento economico, gli ultimi cinque anni risultano tutti chiusi in utile, mentre il fatturato è risultato sempre al di sopra della soglia di un milione di euro prevista dall’art. 20, co. 2 TUSP, come risulta dai dati di dettaglio esposti nel prospetto di seguito riportato.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	599.803	343.153	482.933	214.874	376.757

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	4.659.341	4.229.951	3.938.062
A5) Altri Ricavi e Proventi	311.724	44.730	91.375
di cui Contributi in conto esercizio	2.372	27.077	2.785

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

6. Anconambiente s.p.a.

Anconambiente S.p.a. è una società *"in house"*, partecipata dal Comune di Ancona per il 90,52%, che gestisce servizi pubblici locali inerenti al ciclo integrato dei rifiuti e alla pubblica illuminazione (sino all'ottobre del 2023 la stessa è stata altresì affidataria della gestione dei servizi cimiteriali, successivamente transitata – come sopra rilevato – in capo alla Ancona Servizi S.p.A.). La gestione del servizio integrato dei rifiuti per il Comune di Ancona prosegue nelle more dell'individuazione, da parte dell'Autorità territoriale d'Ambito di riferimento (ATO2 di Ancona), del gestore unico d'Ambito.

L'Amministrazione, previa qualificazione dell'attività svolta dalla società produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

L'organizzazione societaria si connota per la presenza di un consiglio di amministrazione di 5 membri e di 207 dipendenti. Sotto il profilo dell'andamento economico, gli ultimi cinque anni risultano tutti chiusi in utile, mentre il fatturato è risultato sempre al di sopra della soglia di un milione di euro prevista dall'art. 20, co. 2 TUSP, come risulta dai dati di dettaglio esposti nel prospetto di seguito riportato.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	796.375	79.288	36.876	879.610	496.624

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	28.936.285	28.248.200	27.744.613
A5) Altri Ricavi e Proventi	375.090	696.386	550.371
di cui Contributi in conto esercizio	200.742	493.096	128.590

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

Il Collegio, preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, evidenzia come la perdurante

sussistenza dei presupposti per il mantenimento di tale partecipazione andrà approfonditamente rivalutata all'esito della procedura per l'affidamento della gestione del servizio rifiuti nell'ambito dell'ATO2 di Ancona, in particolare laddove il servizio dovesse risultare affidato a società diversa da Anconambiente s.p.a.

Da ultimo va rilevato che non emergono al momento criticità in ordine alla **Sogenus S.p.A.**, società incaricata della gestione della discarica RUS e rifiuti speciali, partecipata indirettamente dall'Ente tramite Anconambiente s.p.a., che ne detiene il 24,75%.

L'Amministrazione, previa qualificazione dell'attività svolta dalla società produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

Si riportano di seguito i risultati economici della società, i quali – sotto il profilo del risultato degli ultimi 5 esercizi e della media del fatturato relativo all'ultimo triennio - non pongono criticità in relazione ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) ed e) TUSP.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	213.078	170.431	401.939	403.320	247.065

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	3.521.136	3.178.296	3.000.389
A5) Altri Ricavi e Proventi	2.764.053	1.560.600	1.664.373
di cui Contributi in conto esercizio	31.394	12.606	136.256

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024.

7. Conerobus S.p.a.

7.1. La società Conerobus S.p.A. ha per oggetto la gestione di servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, nel territorio dei Comuni di Ancona, Iesi, Senigallia, Falconara Marittima, Castelfidardo e Sassoferrato, nonché l'offerta di ulteriori servizi a strumentali e/o complementari all'oggetto principale. L'attività svolta dalla società rientra dunque nella produzione di un servizio di interesse generale ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. a TUSP.

La partecipazione di maggior rilievo in tale società è detenuta dal Comune di Ancona, titolare 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 a titolo di azioni ordinarie corrisponde, su base ponderata, al 40% delle azioni medesime.

Il secondo principale azionista è la Provincia di Ancona, che 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 dalla Provincia a titolo di azioni ordinarie rappresenta, su base ponderata, il 31% delle azioni medesime.

Le restanti azioni ordinarie sono detenute da alcuni comuni del territorio provinciale (titolari di partecipazioni c.d. pulviscolari), nonché da soci privati.

7.2. Dal piano di revisione in esame risulta come la società non sia qualificata dal Comune come “società a controllo pubblico” ai sensi dell’art. 2, co. 1 lett. m) TUSP.

In particolare, l’Ente, a supporto di tale impostazione, richiama 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. L’Amministrazione si sarebbe dunque adeguata a tale pronuncia, ritenendo conseguentemente non necessario considerare in sede di revisione le società Conerobus Service S.r.l. e ATMA S.c.p.A., indirettamente partecipate tramite Conerobus S.p.A.

Peraltro, lo stesso Ente ha precisato che, *“stante comunque la rilevanza della quota di partecipazione societaria detenuta dal Comune di Ancona nella società, tenuto conto altresì della difficile situazione economica, finanziaria e patrimoniale della stessa e dei possibili risvolti sul bilancio comunale”, ha ritenuto “opportuno monitorare con attenzione l’andamento della società, sottoponendola ai controlli previsti per le società controllate”.*

Al riguardo, il Collegio evidenzia 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 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. 14/2023/VSG (pure resa in sede di esame dei piani di razionalizzazione adottati dal Comune di Ancona), deve ritenersi che la società Conerobus S.p.A. presenti 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. In tale prospettiva, non rileva - al fine di escludere la qualificazione della società come "a controllo pubblico" - la circostanza che il Comune di Ancona, da solo considerato, stante la quota del 40% delle azioni ordinarie detenuta, non sia titolare della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (senza peraltro considerare che una partecipazione di codesta entità potrebbe comunque integrare in capo al Comune una posizione di "influenza dominante" all'intero dell'organo assembleare).

Pertanto, il Collegio invita l'Amministrazione comunale 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 (cfr. gli artt. 6, 11, 14, 19, 22 e 25 del TUSP), nonché sotto quello della inclusione delle partecipate indirette Conerobus Service S.r.l. e ATMA S.c.p.A. nell'ambito dei futuri piani di revisione.

7.3. Ciò detto, va osservato che 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
A5) Altri Ricavi e Proventi	9.255.286	8.533.461	11.473.279
di cui Contributi in conto esercizio	4.678.412	7.333.936	8.931.249

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

Dai dati sopra riportati – letti unitamente ad ulteriori elementi appresi dalla Sezione in sede di esame del piano di razionalizzazione adottato dalla Provincia di Ancona (deliberazione Consiglio provinciale di Ancona n. 56/2024) - emergono *icto oculi* taluni elementi sintomatici delle criticità attraversate dalla società sotto il profilo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, quali:

- la perdita di euro 4.430.031,00 registrata dalla società nell'esercizio 2022, la quale, come appreso dalla Sezione in sede di esame del piano di razionalizzazione adottato dalla Provincia di Ancona *"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"* (cfr. deliberazione Consiglio provinciale di Ancona n. 56/2024);
- la circostanza che il risultato di esercizio positivo, per quanto contenuto, registrato dalla società nel 2023 è stato significativamente influenzato dagli importi conseguiti dalla società a titolo di 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"*; cfr. deliberazione Consiglio provinciale di Ancona n. 56/2024);
- la rilevanza, sul piano finanziario, dell'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 (cfr. deliberazione Consiglio provinciale di Ancona n. 56/2024).

L'Amministrazione comunale, "stante la situazione di crisi economica e finanziaria in cui versa la società" ha disposto "l'adozione delle seguenti misure:

- attuazione di linee di intervento mirate alla razionalizzazione della società al fine di portarla entro breve all'equilibrio di bilancio, come esposte dall'Amministratore delegato della società nell'assemblea dei soci del 29/11/2024;
- approfondimento della questione relativa al mancato riconoscimento al Comune da parte della Regione della quota relativa all'IVA sui corrispettivi per i servizi minimi;
- approfondimento delle eventuali integrazioni sui corrispettivi riconosciuti dalla Regione Marche per i servizi di trasporto minimi essenziali, stante il disposto di cui all'art. 5, comma 3, del vigente contratto di servizio, in base al quale, relativamente allo svolgimento di tali servizi, è escluso qualsiasi compenso e/o indennizzo e/o risarcimento e/o rimborso delle spese a carico dell'ente locale affidante".

Il Collegio, alla luce delle criticità sopra esposte e delle misure di razionalizzazione deliberate dall'Ente, raccomanda pertanto al medesimo di monitorare costantemente l'andamento economico della società e a relazionare in ordine all'effettiva attuazione di tali misure e al loro esito in occasione del prossimo piano di razionalizzazione, nella prospettiva di motivare adeguatamente le scelte in futuro adottate in ordine a tale partecipazione.

8. La Marina Dorica S.p.A.

La Marina Dorica S.p.A., partecipata dal Comune di Ancona al 4,69%, ha quale oggetto sociale la gestione del porto turistico Marina Dorica.

L'Amministrazione, previa qualificazione dell'attività svolta dalla società produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

Si riportano di seguito i risultati economici della società, i quali – sotto il profilo del risultato degli ultimi 5 esercizi e della media del fatturato relativo all'ultimo triennio - non pongono criticità in relazione ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) ed e) TUSP.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	166.728	350.020	- 288.720	90.821	88.890

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	3.644.786	3.470.513	3.339.247
A5) Altri Ricavi e Proventi	458.245	619.621	921.856
di cui Contributi in conto esercizio	17.317	58.436	15.968

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024.

9. Marche Teatro S.c.a.r.l.

9.1. La Marche Teatro s.c.a.r.l. è una società, costituita nel 2014, per dar vita ad un *“polo teatrale a valenza regionale in grado di ottimizzare le risorse dedicate alla produzione teatrale”*, attraverso una rinnovata sinergia tra i principali soggetti operanti nel campo dello spettacolo dal vivo. La stessa gestisce per conto del comune di Ancona i seguenti teatri comunali: i) Teatro delle Muse *“Franco Corelli”*; ii) Teatro Sperimentale *“Lirio Arena”*; iii) Teatro di Quartiere c.d. *“Taetrino del Piano Ex Crass”*. In concreto, la società si occupa della gestione operativa e conduzione dei tre teatri cittadini sia dal punto di vista organizzativo e logistico, sia dal punto di vista della produzione teatrale e della relativa attività di promozione.

Il Comune di Ancona vi partecipa sia direttamente (per il 46,51%), che indirettamente, a mezzo della Fondazione Città del Teatro (per il 36%).

Sin dal primo piano di razionalizzazione straordinaria la partecipazione comunale nella Marche Teatro s.c.a.r.l. è stata considerata dall'Ente strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, in sinergia con la Fondazione Città Teatro. Si affermava in esso che *“la centralità della produzione culturale e teatrale, quale servizio di interesse generale, consente comunque di riconoscere rilevanza strategica alla partecipazione del Comune di Ancona al citato processo di integrazione dei soggetti dell'esperienza dei teatri pubblici e di derivazione pubblica”*. Anche nel piano di revisione in questa sede esaminato è stato previsto il mantenimento senza interventi della partecipazione.

9.2. Sotto il profilo organizzativo la società si caratterizza per la presenza di un consiglio di amministrazione di 5 membri e di 56 dipendenti. Si riportano di seguito i risultati economici della società quanto a risultato di esercizio dell'ultimo quinquennio e al relativo fatturato.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	291.235	- 293.795	7.441	2.931	1.021

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	1.969.125	1.842.057	1.138.673
A5) Altri Ricavi e Proventi	4.265.358	3.977.204	3.830.247
di cui Contributi in conto esercizio	2.810.373	2.738.957	2.883.825

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024.

Alla luce di tali dati, pur non ravvisandosi criticità rientranti tra quelle tipizzate dall'art. 20, co. 2, lett. d) ed e) TUSP, il Collegio raccomanda all'Ente di monitorare adeguatamente l'andamento di tale partecipata sotto il profilo della sostenibilità finanziaria (art. 5 TUSP), tenuto conto delle perdite riportate nell'esercizio 2022 e della preponderante incidenza assunta dalla voce "Contributi in conto esercizio", rispetto ai ricavi delle vendite e delle prestazioni, nella determinazione del risultato di esercizio.

10. Viva Servizi S.p.A.

10.1. Viva Servizi S.p.A. (già Multiservizi S.p.A.) è una società *"in house"*, partecipata dal Comune di Ancona per il 39,94% e da altri comuni della Provincia di Ancona e Macerata, governata secondo il modello del controllo analogo congiunto. La stessa, sin dal 1° gennaio 2004, gestisce il servizio idrico integrato in qualità di gestore unico d'ambito (ATO2-Ancona), previa convenzione stipulata con la competente Autorità d'Ambito.

L'Amministrazione, previa qualificazione dell'attività svolta dalla società produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

10.2. L'organizzazione societaria si connota per la presenza di un consiglio di amministrazione di 5 membri e di 355 dipendenti. Sotto il profilo dell'andamento economico, gli ultimi cinque anni risultano tutti chiusi in utile, mentre il fatturato medio del triennio si è attestato intorno a valori prossimi ai 70 milioni di euro (con un valore di euro 73.663.157 nel 2023), come risulta dai dati di dettaglio esposti nel prospetto di seguito riportato.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	5.772.294	2.764.831	3.813.400	5.544.957	7.624.267

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	73.663.157	69.423.829	64.470.528
A5) Altri Ricavi e Proventi	6.427.491	8.274.714	4.714.170
di cui Contributi in conto esercizio	838.489	2.258.810	150.445

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

11. Viva Energia S.p.A.

11.1. Costituita nel dicembre 2021 a seguito di una scissione parziale di Viva Servizi S.p.A., Viva Energia S.p.A. è una società partecipata dal Comune di Ancona, che ne detiene una quota pari al 39,94% del capitale sociale, nonché da ulteriori 43 comuni della Provincia di Ancona e Macerata, titolari di quote “pulviscolari”. Trattasi di società *in house*, soggetta a controllo analogo congiunto, fermo restando che, come dichiarato dall’Ente comunale, la partecipazione dal medesimo detenuta è di per sé sufficiente ad assicurargli nell’assemblea societaria una posizione di “influenza dominante”, idonea come a tale ad integrare in capo al Comune di Ancona la sussistenza del c.d. controllo “di fatto” di cui all’art. 2359 c.c.

Oggetto sociale esclusivo della stessa è la gestione di partecipazioni societarie di enti locali, quale attività contemplata dall’art. 4, co. 5 TUSP. In particolare, la stessa svolge il ruolo di holding di partecipazioni in società operanti nel settore dell’energia, non offrendo direttamente servizi sul mercato. In particolare, tramite Viva Energia il Comune detiene indirettamente partecipazioni azionarie in Estra S.p.A. ed Edma Reti Gas S.r.l.:

- Edma Reti Gas S.p.A., partecipata da Viva Energia al 55%, si occupa della distribuzione dei gas metano nel territorio di 15 Comuni soci, tra cui quello di Ancona.
- Estra S.p.A., partecipata da Viva Energia al 10%, opera nei settori della vendita del gas metano, dell'energia elettrica ed in altre attività minori.

L’organizzazione e i risultati economici di Viva Energia S.p.a. riflettono la sua natura di holding: la società si caratterizza infatti per la presenza di un amministratore unico e di un solo dipendente; il risultato di esercizio relativo agli anni 2022 e 2023 risulta positivo (figura un risultato negativo per euro 1.461 nel 2021, ma occorre considerare che la società è stata costituita nel dicembre del medesimo anno); il fatturato risulta pari a 0 avendo riguardo alla voce “A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni”, mentre è sempre risultato superiore al milione la voce “C15) Proventi da partecipazioni”, come risulta dai prospetti sotto riportati.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	1.607.318	1.938.355	- 1.461	-	-

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	0	0	0
A5) Altri Ricavi e Proventi	8.491	0	0
C15) Proventi da partecipazioni	1.700.932	2.033.889	0

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024.

L'Amministrazione, previa qualificazione dell'attività svolta dalla società come gestione di partecipazioni societarie di enti locali (art. 4, c. 5 TUSP), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

11.2. Quanto alla società **Edma Reti Gas S.r.l.**, partecipata da Viva Energia S.p.A. al 55% (la partecipazione indiretta del Comune in tale società, tenuto conto della quota detenuta nella società tramite, risulta dunque pari al 21, 97%), la stessa si occupa della distribuzione e della vendita di gas naturale a mezzo reti.

Si riportano di seguito i risultati economici della società, i quali – sotto il profilo del risultato degli ultimi 5 esercizi e della media del fatturato relativo all'ultimo triennio - non pongono criticità in relazione ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) ed e) TUSP.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	1.475.222	1.144.340	1.493.134	1.210.564	1.211.842

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	16.286.930	16.047.352	21.002.510
A5) Altri Ricavi e Proventi	2.154.921	1.210.111	2.417.680
di cui Contributi in conto esercizio	0	0	0

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024

11.3. La società **Estra S.p.A.**, della quale Viva Energia S.p.A. detiene il 10% del capitale sociale (la partecipazione indiretta del Comune in tale società, tenuto conto della quota detenuta nella società tramite, risulta dunque pari al 3, 90%), altresì è partecipata da tre ulteriori società a capitale interamente pubblico controllate da Comuni della Regione Toscana, sicché, nel

complesso, risultano soci indiretti di Estra 139 Comuni delle province di Ancona, Arezzo, Firenze, Grosseto, Macerata, Pistoia, Prato e Siena.

La stessa opera come azienda *multiutility* a partecipazione pubblica che gestisce servizi nei settori della distribuzione e fornitura di gas metano, GPL ed energia elettrica, nonché nel settore delle telecomunicazioni.

Si riportano di seguito i risultati economici della società, i quali – sotto il profilo del risultato degli ultimi 5 esercizi e della media del fatturato relativo all'ultimo triennio - non pongono criticità in relazione ai parametri di cui all'art. 20, co. 2, lett. d) ed e) TUSP.

Esercizio	2023	2022	2021	2020	2019
Risultato	2.688.402	23.128.793	17.725.036	9.638.783	9.707.134

Esercizio	2023	2022	2021
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	30.180.648	27.065.720	19.974.010
A5) Altri Ricavi e Proventi	6.891.626	5.536.764	5.299.375
di cui Contributi in conto esercizio	0	0	0

Fonte: schede per la rilevazione delle partecipazioni allegate alla deliberazione Consiglio comunale 89/2024.

L'Amministrazione, previa qualificazione delle attività svolta da tali partecipate indirette come produzione di un servizio di interesse generale (art. 4, c. 2, lett. a TUSP), ha deliberato il mantenimento della partecipazione senza interventi.

13. Conclusioni

Conclusivamente, alla luce degli elementi fattuali riscontrati e dei principi sin qui esposti, il Collegio prescrive all'Amministrazione comunale di Ancona, 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 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;

- 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, con particolare riferimento alla società Conerobus s.p.a., stante la situazione di squilibrio economico-finanziario che attualmente caratterizza tale partecipata (cfr. par. 7.3);

- con riguardo alla società Conerobus S.p.A., rivalutare altresì, alla luce delle coordinate ermeneutiche e giurisprudenziali sopra esposte (cfr. par. 7.2.), 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 (cfr. gli artt. 6, 11, 14, 19, 22 e 25 del TUSP), nonché sotto quello della inclusione delle partecipate indirette Conerobus Service S.r.l. e ATMA S.c.p.A. nell'ambito del piano di revisione;

- 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 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 dal Comune di Ancona con deliberazione di Consiglio comunale n. 89 del 12

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 Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune 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