



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

Composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere Relatore
Valeria Mistretta	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Valeria Motzo	Consigliere
Roberto Angioni	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 22 settembre 2016

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna e il Decreto Legislativo 9 marzo 1998, n. 74;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20 e il D.L. 10 ottobre 2012 n. 174;

Visti l'art. 3 commi 27 e seguenti della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, l'art. 1 commi 550 e seguenti della legge 27 dicembre 2013 n. 147, l'art. 1 commi 611 e seguenti della legge 23 dicembre 2014 n. 190;

Vista la deliberazione n. 53/2011/FRG con cui la Sezione aveva approvato gli esiti del controllo successivo sulla gestione e sugli strumenti di "governance" introdotti dalla **Provincia di ORISTANO** nei

confronti delle società partecipate (con particolare riferimento all'operatività del "controllo analogo") e la deliberazione n. 32/2012/FRG con cui la Sezione aveva approvato gli esiti della verifica delle misure consequenziali adottate dalla Provincia di Oristano in esito alla raccomandazioni della Sezione;

Vista la deliberazione n. 108/2015/VSGC della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna, recante la verifica del funzionamento dei controlli interni nella Provincia di ORISTANO, paragrafo 7 "controllo sugli organismi partecipati";

Viste le leggi regionali di riforma e riordino delle province n. 15 del 2013 e n. 2 del 2016, le delibere attuative della Giunta regionale n. 23/5 e n. 23/6 del 2016, gli indirizzi operativi dell'Assessorato regionale enti locali (nota 992/GAB del 22/4/2016);

Viste le delibere della Giunta regionale di erogazione di contributi annuali a copertura di oneri per servizi resi dalle società in house e dalle partecipate delle Province (del. 46/16 del 2014, n. 18/19 del 2015 e n. 26/16 del 2016);

Viste le delibere della Giunta regionale n. 25/10 del 2013, n. 23/20 e n. 46/16 del 2014, n. 18/19 e n. 26/5 del 2015 recanti indirizzi gestionali ai Commissari provinciali;

Viste le delibere di programma di attività della Sezione per il 2015 e il 2016 (del. n. 22/2015/INPR e n. 24/2016/INPR);

Visto il "**Piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute dalla Provincia**" adottato dalla **Provincia di ORISTANO** trasmesso alla Sezione in data 21 aprile 2015 e la "**relazione sui risultati conseguiti**" trasmessa alla Sezione il 19 aprile 2016;

Vista la nota in data 8 agosto 2016 con cui il Magistrato istruttore Cons. Maria Paola Marcia ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 20/2016 con la quale il Presidente della Sezione del Controllo ha convocato la Sezione stessa, in camera di consiglio, in data odierna per deliberare in ordine alla relazione istruttoria;

Udito il relatore, Consigliere Maria Paola Marcia;

CONSIDERATO

1. Riferimenti normativi. La legge di stabilità per il 2015 ha disposto che gli enti locali *a decorrere dal 1 gennaio 2015 avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015*, a tal fine dettando criteri di riferimento da porre a fondamento delle decisioni da assumere (art. 1 comma 611 legge 23/12/2014 n. 190). La medesima legge dispone che i sindaci e gli altri organi di vertice, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano un piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni sopradette, recante le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. La legge dispone ancora che tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, venga trasmesso alla sezione regionale di controllo e pubblicato nel sito istituzionale dell'ente e che entro il 31 marzo 2016 l'ente predisponga una relazione sui risultati conseguiti, da trasmettersi, analogamente, alla sezione di controllo (art. 1 comma 612 cit. legge 190/2014).

1.2. Inoltre occorre tener conto del peculiare processo normativo e amministrativo che ha interessato le **Province della Sardegna** e nel contempo delle disposizioni regionali di carattere finanziario richiamate in premessa, con cui si prevedono specifici finanziamenti in favore delle loro società in house e delle partecipate (*aventi destinazione vincolata e come tali soggetti a rendicontazione*, v. del. Giunta regionale 18/19 del

2015) nonché delle conseguenti deliberazioni della Giunta regionale con cui si intestano specifici compiti in capo ai Commissari/Amministratori straordinari.

Nelle more dell'approvazione della riforma organica dell'ordinamento degli enti locali, è intervenuta la legge regionale n. 15 del 2013 ("*Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province*") ed è stata disposta la nomina dei Commissari per le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio. In conseguenza, con espresso riguardo alle Province di "nuova" istituzione, particolare importanza assume la **DGR n. 23/20 del 25 giugno 2014**, con cui si formulano indirizzi gestionali/liquidatori ai Commissari straordinari, in attesa della riforma organica dell'ordinamento degli enti locali. Tra i vari obblighi previsti nella richiamata deliberazione assumono particolare rilevanza, in questa sede, quelli volti "*...alla valutazione, analisi e sottoscrizione, laddove possibile, di accordi preliminari con i quali conferire il personale delle società in house provinciali alle società in house di altre amministrazioni*" nonché "*...alla predisposizione di un piano di razionalizzazione dei costi delle società in house*".

La **legge regionale 4 febbraio 2016 n. 2** (*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*) ha, quindi, disposto il riordino delle circoscrizioni provinciali (art. 24) prevedendo che "*fino al loro definitivo superamento, il territorio della Sardegna ad eccezione di quello della città metropolitana di Cagliari, è suddiviso nelle province riconosciute dallo statuto e dalla legge statale.*" Il cit. art. 24 prevede, inoltre, la nomina di amministratori straordinari che restano in carica fino al 31 dicembre 2016. La delibera della Giunta regionale n. 23/6 del 20 aprile 2016 ha nominato i nuovi amministratori straordinari le cui funzioni si

estendono anche alle province di Olbia-Tempio, Ogliastra, Carbonia-Iglesias e Medio Campidano (province soppresse).

2 La verifica dei controlli interni sulle partecipazioni. La materia all'esame ha già costituito oggetto di specifici referti di controllo da parte di questa Sezione, nei confronti della Provincia di Oristano, ai quali per completezza di analisi si rinvia. Infatti, è stata varata l'indagine di controllo sugli strumenti di *"governance"* introdotti dalla Provincia di Oristano nei confronti delle proprie partecipate (con particolare riferimento all'operatività del *"controllo analogo"*), cui ha fatto seguito la verifica delle misure consequenziali adottate in esito alle raccomandazioni della Sezione stessa (v. del 53/2011/FRG e del.32/2012/FRG).

Inoltre, dal successivo referto varato dalla Sezione, avente ad oggetto la verifica del funzionamento dei controlli interni nella Provincia di Oristano per l'esercizio 2014 (del. 108/2015/VSGC, paragrafo 7 *"controllo sugli organismi partecipati"*) si ricava l'istituzione di un'apposita struttura amministrativa deputata al controllo delle partecipazioni nei diversi organismi. Tale struttura dichiara di aver monitorato sia la situazione contabile/gestionale, sia l'esecuzione dei contratti di servizio, nonché gli effetti prodottisi sul bilancio provinciale in forza dei risultati gestionali delle partecipate. Si dichiara anche la predisposizione nel 2015 di una deliberazione di indirizzi, rivolta alle partecipate, per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza.

3 Il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi della normativa statale. La Provincia di Oristano con nota n. 2233 del 21 aprile 2015 ha trasmesso il decreto del Presidente della Provincia n. 12 del 17/4/2015 con cui si approva l'allegato Piano di razionalizzazione e la relativa relazione tecnica,

disponendone la trasmissione al consiglio Provinciale per l'opportuna condivisione.

La relazione tecnica espone in sequenza lo stato attuale delle partecipazioni detenute, esaminate per tipologia/forma giuridica e composizione societaria, i settori di attività interessati, gli effetti sul bilancio provinciale (nel 2013 risultano oneri per tre partecipate, mentre nel triennio 2011/2013 solo una partecipata risulta in perdita per tre esercizi consecutivi) e la coerenza con gli scopi istituzionali della Provincia. Seguono le tabelle che espongono dati quantitativi/finanziari di bilancio per ciascuna partecipata limitatamente al 2011/2013, con dati provvisori relativi al 2014 (in tale documento non si disponeva ancora dei dati di bilancio 2014).

Il **Piano** elenca le seguenti partecipazioni in 10 organismi esterni:

- società controllate in virtù della quota di partecipazione maggioritaria, della nomina di componenti nel consiglio di amministrazione (SPO, SEA, SOGEAOR, PTO) e, per talune, del ricorso all'affidamento diretto di servizi (SPO, SEA);
- società partecipate attraverso una quota detenuta inferiore al 20% e con una incidenza nulla o non prevalente nella composizione degli organi gestionali (Consorzio UNO, Consorzio Turistico Horse Country e GAL Terre Shardana, Consorzio Industriale della Valle del Tirso);
- 2 consorzi previsti per legge - legge regionale 10/2008 - (CIPOR); legge regionale n. 27/1997 (ex AATO - Autorità d'Ambito Ottimale della Sardegna).

Il Piano, corredato di cronoprogramma articolato su due anni (2015-2016), tenuto conto del supporto decisionale consentito dalla apposita relazione tecnica, viene fondato su specifiche/singole valutazioni

concernenti: 1) la coerenza di ciascuna partecipazione con i fini istituzionali; 2) gli oneri gravanti per ciascuna sul bilancio provinciale; 3) il rapporto numerico tra amministratori e dipendenti, 4) i risparmi conseguibili; 5) eventuali percorsi di fusione o internalizzazione praticabili.

Il richiamato decreto del Presidente della Provincia approva il Piano di razionalizzazione adottando le seguenti disposizioni:

- **SPO S.r.l.:** La partecipazione verrà **mantenuta**.

Contenimento dei costi: ridefinizione degli importi destinati alle attività ad essa affidate, in funzione della disponibilità finanziaria della Provincia.

- **SEA Soc. cons. a r.l.:** la società verrà, *al momento*, **mantenuta**, *tuttavia la scelta verrà riconsiderata nel corso dell'anno in seguito all'esito degli approfondimenti necessari, già richiesti, in merito alla situazione finanziaria e patrimoniale.*

- **SO.GE.A.OR. S.p.A.:** *La partecipazione verrà interamente **dismessa**, attraverso il tentativo di cessione totale della quota detenuta, salvo limiti normativi specifici a carico della compagine sociale pubblica da concordare con i soci pubblici, ai fini della privatizzazione, nell'auspicio di un possibile rilancio dell'infrastruttura.*

- **PTO Soc. cons. a r.l.:** Società posta recentemente in **liquidazione**

- **CIPOR** - *la partecipazione verrà **mantenuta** in quanto Consorzio previsto per legge, non comportante costi per l'Ente.*

- **Ex AATO** - *Autorità D'Ambito della Sardegna: è un Consorzio previsto per legge, pur comportando oneri per l'Ente;*

- **CONSORZIO UNO.** *La partecipazione verrà **mantenuta**, in considerazione del servizio svolto ritenuto di rilevante di interesse*

collettivo e pertanto strategico per il territorio in quanto connesso con la formazione universitaria in funzione intimamente interrelata con gli scopi istituzionali della Provincia, stabilendo fin da ora l'indisponibilità della Provincia alla contribuzione di risorse finanziarie.

Contenimento dei costi: verrà ridefinito il titolo di concessione alla partecipata dell'immobile di proprietà della Provincia, prevedendo la corresponsione di un canone di locazione.

- **CONSORZIO Turistico Horse Country.** La partecipazione verrà **dismessa** contestualmente alla cessione dell'infrastruttura "Centro Ippico Horse Country" di proprietà della provincia.

- **G.A.L. Terre Shardana Soc. cons. a r.l.** Società posta recentemente in **liquidazione.**

- **CONSORZIO della Valle del Tirso:** Consorzio attualmente in **liquidazione.**

4 La relazione sui risultati conseguiti. La relazione sui risultati, approvata con deliberazione dell'Amministratore straordinario n. 47/2016 in data 30/3/2016, pervenuta alla Sezione il 19/4/2016, per ciascun soggetto partecipato -già considerato dal Piano- presenta gli aggiornamenti gestionali intervenuti. Risulta, pertanto, che la SEA SRL è stata posta in liquidazione (mentre era stata decisa la conservazione dal Piano nel 2015) e che la società G.A.L. Terre Shardana, già in liquidazione, è stata posta in procedura fallimentare.

5 Valutazioni finali. In via preliminare la Sezione, pur considerando che il Legislatore è ripetutamente intervenuto sulla materia in esame in forma frammentaria e che detto quadro potrebbe aver determinato sia incertezze interpretative, sia, a maggior ragione, difficoltà attuative da parte degli enti, tuttavia ribadisce che le gestioni in argomento

assumono sempre maggiore valenza finanziaria ed organizzativa in collegamento con le finalità di governo, trasparenza e contenimento dei flussi della finanza pubblica allargata. Da ciò discende in via generale l'obbligo di assumere ogni iniziativa di razionalizzazione delle partecipazioni detenute di qualsiasi tipologia giuridica, previa adeguata ricognizione (art. 3 commi 27 e 29 legge 244/2007, art. 1 commi 550 e seguenti legge 147/2013), e a tal fine devono soccorrere gli esiti delle attività di *governance* svolte all'interno degli enti, unitamente ai restanti esiti dei diversi controlli e indirizzi da rivolgere alle partecipate/organismi vari.

In tale contesto, si colloca l'ulteriore l'obbligo in esame di procedere al Piano di razionalizzazione *delle società e partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute* da parte degli enti locali, per assicurarne la progressiva riduzione entro il 31 dicembre 2015. A tal fine si dispone che il Piano deve chiaramente illustrare modalità, tempi d'attuazione e risparmi da conseguire a mezzo di apposita relazione tecnica (art. 1 commi 611 e seguenti legge 190/2014).

Nel merito del Piano adottato dalla **Provincia di Oristano**, si rileva che risultano rispettati i criteri dettati dalla legge per la sua predisposizione, fatte salve le seguenti precisazioni e raccomandazioni. Infatti il Piano risulta corredato dell'apposita "relazione tecnica" espressamente prevista dall'art. 1 comma 612 della legge 190/2014, che dovrebbe assicurare il quadro conoscitivo quantitativo/finanziario da portare a fondamento delle decisioni di razionalizzazione, semplificazione e riduzione delle partecipate, attraverso l'esposizione dei dati analitici quantitativo/finanziari propri di ciascun bilancio e delle valutazioni sulla compatibilità/coerenza con i fini istituzionali.

Verificando, a questo punto, la relazione sui risultati conseguiti, la Sezione prende atto dello stato dei procedimenti di razionalizzazione e

dismissione in corso, osservando però, in questo caso, l'assenza degli aggiornamenti di carattere gestionale/finanziario relativi al 2014 al 2015 (seppure di carattere provvisorio).

Conclusivamente, le raccomandazioni della Sezione vanno nella direzione di assicurare tempestiva soluzione alle procedure in corso e alle problematiche già ravvisate dalla stessa Provincia, tra cui particolare importanza assumono quelle relative alle partecipazioni detenute con il Comune di Oristano (So.GE.A.OR. spa e CONSORZIO UNO, v. del. Sezione controllo Sardegna n. 73/2016/VSGF), considerandone le potenziali ripercussioni sul bilancio provinciale; la Provincia dovrà anche riconsiderare il quadro di riferimento alla luce del riordino istituzionale ed organizzativo introdotto con la legge regionale n. 2 del 2016.

Alla luce di quanto fin qui esposto, la Sezione raccomanda al Collegio dei revisori e agli Organi di controllo interno una incisiva azione di supporto e controllo a vantaggio dell'attuazione delle operazioni di razionalizzazione in oggetto, nel puntuale rispetto dei criteri suggeriti dalla legge 190/2014 art, 1 commi 611 e 612, anche alla luce degli art. 147 quater, 147 quinquies e 239 TUEL (nel testo modificato dal D.L. 174/2012) e dal decreto legislativo 175/2016.

Tutto ciò premesso, la Sezione

DELIBERA

di prendere atto della predisposizione del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e della relazione sui risultati conseguiti da parte della **Provincia di Oristano**,

ORDINA

- che la deliberazione sia trasmessa all'Amministratore straordinario, all'Organo di revisione economico-finanziario dell'Ente della Provincia di

Oristano, all'Assessore Regionale degli Enti Locali;

- che la presente deliberazione sia pubblicata nel sito istituzionale della Provincia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2016

IL PRESIDENTE

(Francesco Petronio)

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 26/09/2016

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)