



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

Milano, 1° febbraio 2019

Al Sindaco metropolitano
Al Presidente del Consiglio provinciale
All'Organo di revisione

Città metropolitana di Milano

Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/3/2019/VSG

A seguito dell'adunanza pubblica tenutasi in data 19 dicembre 2018, presso la sede di questa Sezione, si trasmette la deliberazione in oggetto per le valutazioni di propria competenza.

L'occasione è gradita per porgere i più cordiali saluti.

Il funzionario

(Elisa Marion)



CORTE DEI CONTI

Via Marina n. 5 - 20121 Milano - Italia | Tel. 02 77114.334

e-mail: lorbardia.controllo.mi@corteconti.it | pec: lorbardia.controllo@corteconticert.it



CORTE DEI CONTI

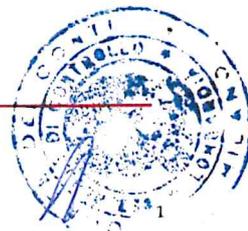
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Giovanni Guida	Primo referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza pubblica del 19 dicembre 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modifiche e integrazioni;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modifiche e integrazioni;
visto l'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
visti gli artt. 5 e 24 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito, anche TUSP);



esaminato il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie presentato dalla Città metropolitana di Milano, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, costituente aggiornamento di quello approvato e prodotto ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

PREMESSO IN FATTO

L'art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 100 del 2017, prevede che le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, siano alienate o, in alternativa, oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'articolo 20, commi 1 e 2.

A tal fine entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica ha dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, procedendo, con provvedimento motivato, all'adozione di un piano di revisione straordinaria, che, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dell'articolo da ultimo richiamato. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, va comunicato, con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e le informazioni vanno rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, al fine di verificare il puntuale adempimento degli obblighi prescritti.

La Città metropolitana di Milano, in data 24 marzo 2017, ha inviato alla scrivente Sezione regionale di controllo, il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute, redatto ed approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con decreto del Sindaco metropolitano n. 71 del 23 marzo 2017, costituente aggiornamento del piano di razionalizzazione approvato, ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, con provvedimento del Sindaco metropolitano n. 104 del 31 marzo 2015, già trasmesso alla Sezione in data 8 maggio 2015. Va ricordato

altresì, che, in aderenza ai pregressi obblighi normativi, la Città Metropolitana, in data 30 marzo 2016, aveva inviato, la relazione sui risultati conseguiti dal precedente piano di razionalizzazione.

La Sezione regionale di controllo ha esaminato i predetti atti esprimendo le proprie valutazioni nella deliberazione n. 420/VSG del 21 dicembre 2016, con la quale era stata accertata l'incompleta redazione della relazione sui risultati ottenuti dal piano di razionalizzazione delle società partecipate. Su tale base, aveva invitato la Città metropolitana di Milano ad esplicitare in modo maggiormente puntuale, in sede di redazione della revisione straordinaria delle società, le azioni di razionalizzazione programmate ed i risultati conseguiti. Inoltre, la Sezione aveva prescritto di monitorare costantemente la situazione economico-patrimoniale delle società partecipate, anche in liquidazione, ai fini dei potenziali riflessi sul bilancio finanziario dell'Ente.

Il programma di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, redatto ed approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con il citato decreto del Sindaco metropolitano n. 71 del 23 marzo 2017, ha fatto emergere la necessità di approfondire alcuni profili di potenziale irregolarità o criticità, più avanti esposti. Pertanto, visto il combinato disposto dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014 e degli artt. 5 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, il competente magistrato ha chiesto al Presidente della Sezione di deferire la questione all'esame del collegio. Con ordinanza n. 102 del 12 dicembre 2018, il Presidente ha deferito l'esame all'adunanza pubblica del 19 dicembre 2018, alla quale hanno partecipato, in rappresentanza della Città metropolitana di Milano, il Direttore Settore Affari generali e supporto organi istituzionali, Liana Bavaro, e il funzionario Servizio Supporto giuridico organismi partecipati e nomine, Raffaella Cardarelli.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

I. Il quadro normativo in materia di controllo sui piani di revisione straordinaria delle società partecipate da amministrazioni pubbliche, e relativi esiti

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni e alle autorità di sistema portuale (art. 2, comma 1, lett. a), TUSP) l'obbligo

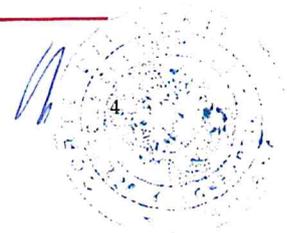


di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico. La revisione straordinaria in argomento costituisce, per le autorità del sistema portuale (oltre che per regioni, enti locali, università e camere di commercio), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

La norma prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, fra gli altri, alla Sezione della Corte dei conti competente, da individuare ai sensi del precedente art. 5, comma 4 (come più avanti meglio specificato). Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici attribuiti alla Corte dei conti dal d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale vanno comunicate alla magistratura contabile le più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società o degli enti soci, quali quelle di costituzione o acquisto di partecipazioni (artt. 4, 5, 7 e 8), di quotazione in mercati regolamentati (art. 26, commi 4 e 5) di piani per il superamento di situazioni di crisi d'impresa (art. 14, comma 5), di congrua articolazione degli organi di amministrazione (art. 11, comma 3), etc., alcune delle quali riproducenti pregresse disposizioni normative (si rinvia, per esempio, all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007).

Nello specifico, l'esito della ricognizione straordinaria, da effettuare ai sensi del citato art. 24 TUSP, va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità di cui all'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze ed alla struttura del medesimo Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del testo unico (prevista dall'articolo 15), e reso disponibile alla *"sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4"*.

Il successivo comma 3 dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 specifica che il provvedimento di ricognizione va inviato alla competente sezione della Corte dei conti *"perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*. La norma



non offre ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito di tale controllo (analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in simile materia, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007, costituenti fonte di plurime pronunce ad opera delle Sezioni regionali di controllo). L'inciso finale della disposizione suggerisce, tuttavia, l'attribuzione alla magistratura contabile di un controllo successivo di legittimità sul provvedimento di ricognizione straordinaria, posto che la Corte dei conti viene chiamata a valutare *"il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo"*, vale a dire la conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dall'art. 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4, 5 e 20).

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del ridetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della competente sezione della Corte dei conti. Sicuramente non può prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione straordinaria (come accade per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, cfr. art. 1 legge n. 20 del 1994) né l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP in caso di mancata adozione, a regime, dei piani di razionalizzazione periodica. Quest'ultimo comma, infatti, a differenza di altri del medesimo art. 20, non viene richiamato dall'art. 24 TUSP e, pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007 e n. 12-QM/2011), non può essere esteso oltre i casi da esso considerati.

Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione straordinaria può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014 (cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzi le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione



sul sito internet dell'amministrazione (imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013) e dell'invio all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria (ove presente), l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione straordinaria).

Inoltre, nel caso degli enti locali e di quelli del servizio sanitario nazionale, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie (si pensi ai protratti risultati economici negativi o alla necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lett. e) ed f), TUSP, parametri richiamati dall'art. 24, comma 1) potrebbero essere *"suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"* e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 1, commi, 3 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012.

Infine, sempre per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono la prevalente quota di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione straordinaria ai parametri normativi potrebbe costituire momento di emersione dell'assenza o, più probabilmente, dell'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno che avrebbero dovuto essere implementate ai sensi degli artt. 147, e seguenti, del d.lgs. n. 267 del 2000 (fra le quali è annoverato, ex art. 147-*quater*, il controllo sulle società partecipate non quotate). Naturalmente, la verifica, da parte della Sezione di controllo, della non puntuale esecuzione degli obblighi posti in tema di revisione straordinaria delle partecipazioni può portare, secondo le regole generali, alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con conseguente comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti (art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016).

II. La revisione straordinaria delle partecipazioni societarie approvata dalla Città metropolitana di Milano

In seguito all'esame dell'aggiornamento del piano di razionalizzazione delle società partecipate, approvato dalla Città metropolitana di Milano, con decreto del Sindaco

metropolitano n. 71 del 23 marzo 2017, in aderenza all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (non predisposto secondo il modello standard allegato alla deliberazione n. 19/2017/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, in quanto adottato anteriormente alla predetta delibera di orientamento) è emersa la necessità di approfondire alcuni profili di potenziale irregolarità.

II.a) assenza di un quadro rappresentativo completo di tutte le società partecipate dalla Città metropolitana di Milano, sia direttamente che indirettamente

In merito, nella memoria pre adunanza del 19 dicembre 2018, la Città metropolitana di Milano ha precisato che il perimetro oggettivo del piano di revisione straordinaria è stato definito sulla base del dato letterale dell'art. 2, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016, ai sensi del quale va considerata "*partecipazione indiretta*" quella in una "*società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica*".

Sulla scorta di tale definizione, pertanto, la Città metropolitana ha inserito, nel piano di revisione straordinaria, da redigere ex art. 24 TUSP, le sole società partecipate direttamente, in quanto non deteneva, alla data di entrata in vigore del testo unico, partecipazioni indirette tramite società o altri organismi controllati.

Recentemente, prosegue la memoria, le "*Linee guida*" redatte dal Ministro dell'economia - Dipartimento del tesoro, in collaborazione con la Corte dei conti (ricevute dalla Città metropolitana in data 23 novembre 2018), hanno incluso, invece, nella nozione di "*società partecipate indirettamente*", ai fini della redazione dei piani di razionalizzazione, non solo le partecipazioni detenute tramite società sulle quali un'amministrazione pubblica esercita un controllo singolarmente, ma anche quelle detenute attraverso una società controllata congiuntamente da più PA.

In forza dei chiarimenti forniti, la Città metropolitana di Milano, nel piano di revisione periodica, da approvare ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (al momento della redazione della memoria in fase di imminente approvazione), ha ridefinito il perimetro oggettivo della razionalizzazione, includendovi anche le partecipazioni indirette detenute tramite Cap Holding spa (in allegato è stata trasmessa la rappresentazione grafica acclusa alla proposta di deliberazione consiliare

avente ad oggetto la revisione periodica, predisposta tenendo conto delle summenzionate Linee guida).

II.a).1) sull'ambito di estensione dei piani di revisione straordinaria nei confronti delle società indirettamente partecipate

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha posto a carico di tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico, nonché, per regioni ed enti locali (oltre che per università, camere di commercio e autorità portuali), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

Il citato art. 24 prescrive, in particolare, che le partecipazioni detenute dalle PA, alla data di entrata in vigore del Testo unico, sia direttamente che indirettamente, in società, non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'art. 20, comma 2, vanno alienate o devono essere oggetto delle altre misure di razionalizzazione indicate all'art. 20, commi 1 e 2.

Sotto il profilo dell'ambito di estensione oggettiva, pertanto, l'ente locale socio, nel definire il processo di revisione straordinaria (e, allo stesso modo, quella periodica), deve considerare anche le partecipazioni indirette in società (cfr. art. 24, comma 1, e art. 20, comma 1, TUSP).

Tuttavia, nell'elencare le "definizioni" rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme del decreto, l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, alla lettera g), definisce come "partecipazione indiretta" in una società (solo) quella "detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica", escludendo le partecipazioni detenute, indirettamente, tramite società o altri enti meramente partecipati.

La magistratura contabile (cfr., per esempio, SRC Liguria, deliberazione n. 3/2018/PAR), tuttavia, ha già avuto modo di soffermarsi, in particolare per delimitare l'ambito di applicazione oggettivo di alcune norme del testo unico riferentesi,

specificatamente, alle "società in controllo pubblico" (cfr., per esempio, gli artt. 6, 11, 19 e 25), evidenziando come, a tal fine, occorra far riferimento al combinato disposto delle definizioni contenute alle lettere *b*) ed *m*) dell'art. 2 del TUSP.

In particolare, la citata lettera *m*) precisa che, ai fini dell'applicazione delle norme del TUSP (secondo la tecnica delle definizioni "funzionali" o "ambulatoriali" degli istituti giuridici, ormai propria della recente legislazione), sono considerate "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più amministrazioni pubbliche" esercitano poteri di controllo ai sensi della precedente lettera *b*).

La citata lett. *b*), a sua volta, riconduce il "controllo" alla situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile, vale a dire quando: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un'altra (o, va aggiunto, di un altro ente pubblico) in virtù di particolari vincoli contrattuali.

La medesima lett. *b*) del comma 1 dell'art. 2 in esame precisa, inoltre, che "il controllo può sussistere anche quando, 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". Quest'ultima ipotesi (come reso evidente dalla locuzione "anche quando") integra quelle elencate in precedenza, che, invece, come esaminato, al fine di individuare le "società a controllo pubblico", reputano sufficiente il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di "una o più" amministrazioni pubbliche, anche se nessuna, autonomamente, è in grado di esercitare poteri di controllo ex art. 2359 cod. civ.

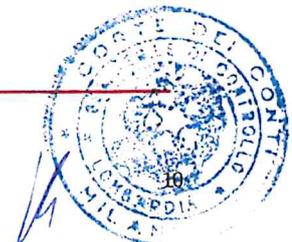
Le norme del Testo unico, nel definire, mediante il combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. *b*) ed *m*), le società a controllo pubblico accentuano, rispetto all'ordinaria definizione contenuta nell'art. 2359 del codice civile, lo spostamento della prospettiva (dell'esame della sussistenza dei requisiti) dal socio controllante alla società controllata. Mentre l'art. 2359 cod. civ., infatti, considera "società controllate" quelle in cui "un'altra" società dispone dei voti o dei poteri (anche aventi fonte contrattuale) indicati ai numeri 1), 2) e 3) della ridetta disposizione, in virtù del combinato disposto delle lettere *b*) ed *m*) dell'art. 2 del TUSP vengono qualificate come "società a controllo

pubblico” quelle in cui “una o più” amministrazioni dispongono dei voti o dei poteri indicati nel codice civile (a cui si aggiunge la fattispecie ulteriore e autonoma, indicata al secondo periodo della lett. *b*) dell’art. 2 del testo unico, del controllo avente fonte in norme di legge, statutarie o di patti parasociali che, per le decisioni sociali strategiche, richiedono il consenso unanime di tutti i soci).

Le esposte conclusioni erano state fatte proprie anche dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 27/2017/FRG (in termini il recente referto su “*Gli organismi partecipati dagli enti territoriali*”, approvato con deliberazione n. 23/2018/FRG, paragrafo 1.5.1), che, incidentalmente, dopo aver ricordato che le “*società a controllo pubblico*” sono quelle in relazione alle quali “una o più” amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, sottolineava come si tratti di definizione particolarmente rilevante, in quanto la maggior parte delle deroghe alla disciplina di diritto comune, presenti nel d.lgs. n. 175 del 2016, riguardano tale tipologia di società (cfr., per esempio, artt. 6, 11 e 19).

Subito dopo evidenziava, per quanto interessa in questa sede, come anche le norme di cui sono destinatarie le “*partecipazioni indirette*” sono condizionate, in virtù dell’art. 2, comma 1, lett. *g*), TUSP, dall’individuazione delle “*società a controllo pubblico*” (analoghe argomentazioni erano contenute nella deliberazione ANAC n. 1134/2017, di aggiornamento dei piani di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni).

Tuttavia, né nelle citate pronunce né nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2017/INPR, di approvazione delle “*Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all’art. 24, d.lgs. n. 175/2016*”, è stata assunta espressa posizione in ordine all’ambito di estensione oggettiva dei piani di razionalizzazione, in particolare se questi ultimi debbano far riferimento alle sole partecipazioni indirette detenute dall’ente locale socio tramite una società (o altro ente strumentale) singolarmente controllata ovvero debbano abbracciare anche quelle indirette detenute tramite società di cui più enti locali (o altre PA) detengono, congiuntamente, il controllo.



Il paragrafo 2.2 della citata deliberazione di orientamento n. 19/2017/INPR, infatti, chiarisce, esclusivamente, che, ai fini del piano di revisione straordinaria, che ogni singolo ente locale deve redigere, *“sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell’art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette (“quotate” e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico”*.

Allo stesso modo, la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/2018/INPR, nel proporre agli enti territoriali, un modello standard di redazione del (primo) piano di revisione periodica (art. 20 TUSP), alla tabella 02.02 *“Ricognizione indirette”*, precisa nuovamente che *“le società a partecipazione indiretta (quotate e non quotate) sono oggetto di ricognizione solo se detenute dall’ente per il tramite di una società/organismo sottoposto a controllo da parte dello stesso”*. La Sezione delle Autonomie, in continuità con quanto affermato in precedenza, sembra, pertanto, optare (a differenza di quanto contenuto nelle Linee guida pubblicate dal MEF, sulla cui valenza giuridica non ci si pronuncia in questa sede), ai fini dell’individuazione delle azioni di razionalizzazione da adottare nei confronti delle società indirettamente partecipate, per il presupposto della presenza di un controllo singolarmente esercitato sulla società di primo grado.

Tale approdo interpretativo appare coerente con la concreta possibilità di esplicazione delle predette azioni da parte dell’ente locale socio, che, sicuramente, può, oltre a programmare, anche attuare, le azioni di razionalizzazione previste per le partecipazioni indirette detenute tramite società (di primo grado) di cui detiene il controllo (a differenza di quanto accade per quelle detenute tramite società controllate, congiuntamente, con altri enti soci, per le quali è necessario raggiungere un accordo con questi ultimi, sia sulle azioni da intraprendere che sulle relative modalità).

Tuttavia, essendo la platea delle partecipazioni societarie degli enti territoriali costellata da società (fra tutte, quelle eroganti servizi pubblici a rete di rilevanza economica) controllate congiuntamente da una pluralità di enti soci (che, per inciso, ai fini dell’affidamento diretto del servizio, devono esercitare anche il, normativamente qualificato, c.d. *“controllo analogo congiunto”*, ai sensi dell’art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 e degli artt. 16 e 1, lett. d), del d.lgs. n. 175 del 2016), la prospettazione interpretativa sopra esposta rischia di legittimare l’assenza di esplicitazione di azioni



di razionalizzazione per l'ampio numero di partecipazioni societarie detenute, da un ente locale, tramite una società (di primo livello) controllata congiuntamente da una pluralità di enti locali (si pensi, per fare un esempio riguardante la Città metropolitana di Milano, alle partecipazioni societarie detenute tramite la società CAP Holding spa).

Pertanto, in attesa di un auspicabile intervento legislativo di chiarificazione, appare condivisibile la scelta della Città metropolitana di Milano di inserire, nel piano di revisione ordinaria (art. 20 TUSP), anche le società partecipate indirette detenute tramite società controllate, congiuntamente, con altri enti locali (o altre pubbliche amministrazioni, cfr. art. 1, lett. b) ed m), TUSP).

II.b) mancata puntuale esplicitazione della ricorrenza, ai fini delle azioni di razionalizzazione da programmare, dei parametri normativi previsti dall'art. 20, comma 2, del TUSP, delimitanti, nella redazione del piano di revisione straordinaria ex art. 24 TUSP, la discrezionalità delle scelte amministrative.

Sul punto, la Città metropolitana, nella memoria pre adunanza, ha precisato di aver ritenuto i parametri normativi contenuti nell'art. 20, comma 2 del TUSP, e richiamati dal successivo art. 24, applicabili alle eventuali nuove azioni di razionalizzazione da programmare. Invece, il provvedimento di revisione straordinaria adottato dalla Città metropolitana in data 23 marzo 2017 costituisce, per espressa previsione normativa (art. 24, comma 2, TUSP), un aggiornamento delle misure già pianificate, e in buona parte attuate o in fase di attuazione, in osservanza dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014. Nel predetto aggiornamento, infatti, la Città metropolitana ha previsto, esplicitamente, di confermare i contenuti e le scelte operate nel precedente "*Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute*", con decreto del Sindaco metropolitano n. 101/2015.

Alla luce di questa considerazione, alla Città metropolitana è parso ininfluente che ricorressero o meno i parametri elencati nell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, trattandosi, comunque, in tutti i casi, di partecipazioni già oggetto di programmata dismissione, scioglimento o intervenuta liquidazione.

La memoria sottolinea che la maggior parte delle misure di razionalizzazione previste dal piano operativo approvato nel 2015 sono state, infatti, attuate (e che, formalmente, la Città metropolitana ne darà atto in sede di approvazione del primo



piano di revisione periodica). In particolare, la memoria ricorda le alienazioni delle quote di partecipazione detenute in varie società (TEM spa; ATINOM Viaggi srl; SEA spa; CEM spa; A4 Holding spa), nonché lo scioglimento, con conseguente liquidazione, di Rete di Sportelli per l'energia e l'ambiente scarl ed Euroimpresa Legnano scarl (unitamente alla conclusione del procedimento di liquidazione di Basso Lambro spa, di prossima estinzione, e di Alintec scarl, già estinta).

Inoltre, la Città metropolitana riferisce di aver esercitato il diritto di recesso, con conseguente richiesta di retrocessione del valore della quota detenuta (cfr. art. 24, comma 5, TUSP), in Navigli Lombardi scarl. Invece, è ancora in corso di completamento la cessione dell'unica azione detenuta nella società Milano Serravalle--Milano Tangenziali spa, in relazione alla quale è stato effettuato il deposito presso la sede sociale (ai sensi dell'art. 2437-bis, comma 2, codice civile). Per ATINOM spa in liquidazione, infine, la memoria precisa che la Città metropolitana ha tentato di alienare la partecipazione, ma non essendo pervenuta alcuna offerta, si è esercitato, ai sensi dell'art. 24, comma 5, TUSP, il diritto di recesso e richiesta la conseguente liquidazione in denaro del valore della quota detenuta (in base ai criteri stabiliti dall'art. 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'art. 2437-quater codice civile).

II.b).1) sul contenuto dei piani di revisione straordinaria e sulla portata precettiva dei parametri normativi

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti, salvo precisare, in generale, quanto segue. L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 ha posto a carico di tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica delle predette partecipazioni, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico, nonché, per regioni ed enti locali (oltre che per università, camere di commercio e autorità portuali), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190/2014.

Il citato art. 24 prescrive, in particolare, che le partecipazioni detenute dalle PA, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016, in società, sia direttamente che indirettamente, non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, vanno alienate o devono essere oggetto delle misure indicate all'articolo 20, commi 1 e 2. La norma impone di definire i presupposti in base ai quali programmare i provvedimenti da adottare e l'articolazione di questi ultimi.

Circa la portata precettiva degli esposti parametri, in aderenza agli orientamenti giurisprudenziali maturati in sede di esame di quelli analoghi posti dall'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014 (cfr., per esempio, Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazioni n. 2, 7, 18, 24 e 25/2016; SRC Piemonte, deliberazioni n. 170/2015 e n. 5/2016; SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 4/2016; SRC Puglia, deliberazione n. 132/2015), la magistratura contabile ha ritenuto (cfr., per esempio, SRC Lombardia deliberazioni n. 198 e 199/2018/VSG) che la ricorrenza di uno solo di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socia all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale delle, anche differenti, azioni di razionalizzazione da attuare, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, del TUSP). Tale interpretazione era corroborata dalla presenza, nel comma 611 della legge di stabilità per il 2015, dell'inciso "*anche tenendo conto dei seguenti criteri*", che palesava la non esaustività dei parametri elencati dal legislatore né la necessaria correlazione fra la sussistenza di uno di essi e l'adozione di misure dismissive o liquidatorie.

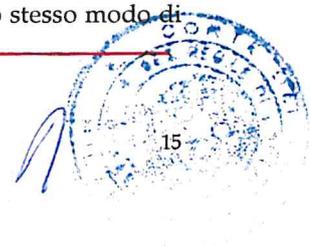
Anche per la nuova norma (art. 24, comma 1, e art. 20, comma 2, TUSP), tuttavia, i parametri legislativi impongono all'ente socio ("*I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...*") la necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal comma 1 dell'art. 20 TUSP (richiamato dall'art. 24, comma 1), in un "*piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione*". Di conseguenza, la ricorrenza dei parametri sopra elencati, impone, in rapporto alla concreta situazione

in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni, contrattuali e sociali, con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), l'adozione, alternativa, di provvedimenti di *fusione* (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c) e g), "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*"), di *soppressione* (coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a), nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di *liquidazione* o di *cessione* (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell'ente o di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento della società) o, infine, di *differente "razionalizzazione"* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f)).

La ridetta interpretazione trova conforto nelle linee guida finalizzate alla redazione del piano di razionalizzazione straordinaria, approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR.

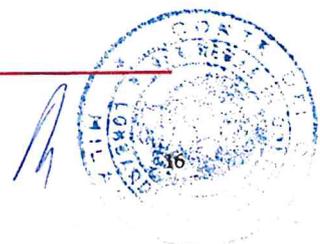
L'art. 24 TUSP non prevede, a differenza dell'art. 20 in materia di ricognizione periodica (e dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014), l'adozione di alcuna relazione sui risultati ottenuti, né, di conseguenza, un termine di approvazione. Tuttavia, il comma 4 dell'art. 24, nel momento in cui dispone che l'alienazione delle società non rispondenti ai requisiti del precedente comma 1 (o l'adozione delle altre azioni indicate dall'art. 20, commi 1 e 2, ugualmente richiamate dal predetto comma), avvenga entro un anno dalla conclusione della ricognizione straordinaria, introduce, di fatto, un termine entro cui l'amministrazione socia deve monitorare le azioni adottate in esecuzione della revisione straordinaria e renderne formalmente conto agli utenti o alla collettività di riferimento (mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale), nonché alla competente Sezione della Corte dei conti ed al Ministero dell'economia. L'art. 24, comma 3, prescrive, infatti, che il provvedimento di ricognizione va inviato alla sezione della Corte dei conti nonché alla competente struttura ministeriale, al fine di poter permettere la verifica sul puntuale adempimento dei relativi obblighi.

Appare evidente, pertanto, alla luce del dettato normativo, come le azioni di razionalizzazione contenute nel piano di revisione straordinaria (allo stesso modo di



quelle già adottate ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014) non costituiscono una mera esplicitazione di volontà politica, ma un provvedimento amministrativo di carattere generale a cui, in un arco temporale predeterminato (esplicitamente o implicitamente imposto dalla legge), occorre dare attuazione. Il programma di revisione straordinaria, come il precedente piano di razionalizzazione (di cui costituisce un "aggiornamento", cfr. art. 24, comma 2, TUSP), ha un contenuto "discrezionale" alla stessa stregua degli ordinari provvedimenti amministrativi. I parametri normativi elencati nell'art. 24 TUSP (come quelli presenti nel precedente comma 611 della legge n. 190 del 2014) costituiscono altrettanti limiti, più o meno elastici, alle scelte discrezionali che l'ente locale socio deve effettuare in sede di redazione del processo di revisione delle partecipazioni societarie.

Di conseguenza, se nel caso della Città metropolitana di Milano, come palesato a seguito dei chiarimenti intervenuti in sede istruttoria, non è stato necessario valutare nuovamente la platea delle partecipazioni societarie possedute e le, conseguenti, azioni di razionalizzazione da adottare, non appare corretto, in linea generale e astratta, ritenere superflua, in sede di revisione straordinaria, la valutazione della ricorrenza dei parametri elencati negli artt. 20, comma 2, del TUSP. Infatti, in disparte il fatto che questi ultimi non coincidono con quelli presenti nel comma 611 della legge n. 190 del 2014, ben potrebbero essere intervenute, *medio tempore*, sopravvenienze, normative (per es., ampliamento o riduzione delle missioni istituzionali di un ente socio) o fattuali (per es. riduzione del numero dei dipendenti, del fatturato, etc.) che potrebbero imporre una rivisitazione delle scelte a suo tempo effettuate. Pertanto, anche se l'art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 chiarisce che il processo di revisione straordinaria costituisce, per gli enti che hanno già adottato il piano di razionalizzazione ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014 (fra i quali, gli enti locali), un "aggiornamento" di quest'ultimo, ciò non esclude che l'ente locale abbia dovuto redigere il nuovo piano, rivedendo *in parte qua* il precedente, facendo riferimento ai nuovi parametri normativi, elencati nell'art. 20, comma 2, del TUSP (nonché negli artt. 4 e 5, anch'essi richiamati dall'art. 24).



III. Stato di attuazione degli interventi di razionalizzazione programmati

L'esame del piano di revisione straordinaria ha costituito, altresì, come fatto anche dalla medesima Città metropolitana (vedi paragrafo precedente), un momento di analisi sull'attuazione degli interventi di razionalizzazione programmati nel piano di razionalizzazione adottato, nel 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014, sul quale la scrivente Sezione regionale di controllo ha espresso le proprie valutazioni nella deliberazione n. 420/2016/VSG. In particolare, l'approfondimento istruttorio si è concentrato sulle seguenti società.

a) Fondazione Lida

Nella deliberazione n. 420/2016/VSG, la Sezione aveva preso atto della programmata scelta di sciogliere la Fondazione in argomento. L'interlocuzione istruttoria a suo tempo condotta aveva fatto emergere, infatti, che il Comitato di indirizzo strategico (in data 10 febbraio 2015) e l'Assemblea dei soci (in data 26 giugno 2015) avevano valutato l'oggetto sociale in fase di esaurimento (con parallela volontà di portare avanti le attività residue mediante l'utilizzo del fondo di dotazione esistente). La società CAP Holding spa (partecipata dalla Città metropolitana al 8,24%), socia della Fondazione al 100%, a sua volta, aveva comunicato la sottoposizione all'assemblea dei soci della volontà dello scioglimento, precisando che non vi erano, comunque, costi per la *governance* dell'Ente, atteso che il ruolo di amministratore unico è a titolo gratuito e che non erano presenti costi per il personale.

Il decreto del Sindaco metropolitano n. 71 del 23 marzo 2017 sembra confermare, nelle premesse, la *"soppressione delle società ed enti inattivi: Fondazione LIDA"*, ma nel paragrafo sulle *"azioni intraprese/risultati conseguiti"*, afferma che, per la Fondazione in parola, *"è in corso il completamento dell'oggetto sociale attraverso attività coerenti con le finalità proprie"* (e che è stato nominato un amministratore unico provvisorio, senza alcun riconoscimento economico). Tuttavia, il medesimo piano sottolinea che l'operatività è minima e che il bilancio 2016 presenta residue disponibilità di cassa.

Nella memoria pre adunanza, la Città metropolitana ha riferito che la società CAP Holding spa ha comunicato, in data 21 marzo e 24 luglio 2018, di aver dato corso ad azioni di razionalizzazione delle proprie partecipazioni, aventi come obiettivo la riduzione di quelle detenute indirettamente dagli enti locali soci. In merito alla

Fondazione LIDA, la medesima Società ha segnalato, invece, che è in corso il completamento dell'oggetto sociale attraverso attività coerenti con le finalità statutarie (oltre a confermare la nomina di un amministratore unico provvisorio, senza riconoscimento economico).

Nello specifico, la memoria puntualizza che la Fondazione è destinataria di contributi da parte di terzi per la realizzazione di obiettivi di educazione, istruzione e ricerca scientifica, nello specifico campo dell'ambiente. In particolare, ha ottenuto dalla Fondazione CARIPLO un contributo di euro 100.000 per la realizzazione di un apposito progetto di ricerca e di sviluppo. Alla luce di tali attività, ed al fine di esplicitarne maggiormente l'inclusione nelle finalità della Fondazione, il Consiglio di amministrazione di CAP Holding ha ritenuto opportuno apportare una modifica allo Statuto della Fondazione (cambiandone anche la denominazione in Fondazione CAP).

b) Autostrade Lombarde spa (partecipata diretta allo 0,61%)

Nella deliberazione n. 420/2016/VSG, la Sezione aveva preso atto che, a seguito del diniego, da parte della Società in argomento, alla richiesta di liquidazione del valore della partecipazione della Città metropolitana (che aveva esercitato il diritto di recesso, in quanto società non inerente alle proprie finalità istituzionali), il Sindaco metropolitano di Milano, con decreto n. 132 del 20 maggio 2016, aveva autorizzato la proposizione di un'azione giudiziaria, innanzi al tribunale ordinario, per far accertare la cessazione della partecipazione azionaria detenuta.

Per quanto concerne il diniego opposto dai soci di maggioranza (la valutazione della cui legittimità, in caso di contestazioni, è affidata, come nel caso di specie è avvenuto, al giudice ordinario), la Sezione, oltre ad aver ricordato le difficoltà applicative emerse in sede interpretativa a seguito dell'introduzione del comma 569-bis nella legge n. 147 del 2013 (cfr. deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per le Marche n. 25/2014/PAR e per il Friuli n. 158/2015/PAR), aveva, peraltro, evidenziato come il nuovo testo unico sulle società partecipate, d.lgs. n. 175 del 2016, all'art. 24, comma 5, avesse introdotto un procedimento di dismissione *ex lege* delle partecipazioni dichiarate non inerenti alla missione istituzionale, ma non dimesse entro il termine di un anno (sia per volontà dell'ente socio che per mancata risposta del mercato), differente, in parte, da quello risultante dal combinato disposto dei

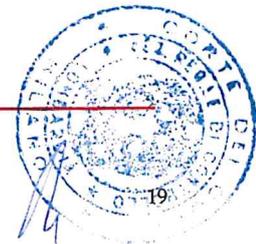
commi 569 e 569-bis della legge n. 147 del 2013 (che subordinava la concreta liquidazione del valore della quota di partecipazione, dichiarata non inerente dal socio pubblico di minoranza, ad una decisione assembleare). Il nuovo art. 24, comma 5, dispone, infatti, che, in caso di mancata alienazione entro un anno dall'adozione del piano di razionalizzazione (sia straordinario, ex art. 24 TUSP, che periodico, ex art. 20), il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile (come per qualunque ipotesi di recesso di un socio da una società per azioni di diritto privato).

Si ricorda, sul punto, che il recente comma 723 della legge di bilancio per il 2019, n. 145 del 2018, dopo il comma 5 dell'art. 24 del TUSP ha inserito il seguente: *"5-bis. A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione"*.

Il decreto del Sindaco metropolitano n. 71/2017, di approvazione della revisione straordinaria delle partecipazioni, ex art. 24 TUSP, aveva confermato la volontà di dismettere tale *"micro-partecipazione"*.

Nella memoria pre adunanza, la Città metropolitana ha riferito che, a seguito dell'esposto diniego, da parte della società, di dar corso alla procedura di cessazione della quota di partecipazione (ex art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013), considerato il rilevante valore, il Sindaco metropolitano, con decreto n. 132 del 20 maggio 2016, ha autorizzato la proposizione di azione giudiziaria innanzi al tribunale ordinario per la declaratoria della cessazione della partecipazione azionaria detenuta.

In data 2 febbraio 2018, è fallito il tentativo di trovare un accordo conciliativo tra le parti, per cui la Città metropolitana riferisce di essere in attesa degli esiti del processo al fine di valutare le eventuali ulteriori procedure da attivare.



c) Arexpo spa (partecipata diretta al 1,21%)

Nella deliberazione n. 420/2016/VSG, la Sezione aveva preso atto dell'emanazione del DPCM 9 marzo 2016, autorizzante la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze al capitale di Arexpo spa, in particolare attraverso la sottoscrizione di un aumento di quest'ultimo ai sensi dell'art. 2441, comma 5, cod. civ, nonché, in generale, della necessità, alla luce del mutamento dell'oggetto sociale e della compagine dei soci, di una rivalutazione, in sede di approvazione della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie (in questa sede in esame), dell'inerenza della partecipazione nella società Arexpo spa alla missione istituzionale della Città metropolitana.

Nel decreto del Sindaco metropolitano n. 71/2017, di approvazione del piano di revisione straordinaria in esame, viene ricordato che alla società Arexpo spa, proprietaria dei terreni su cui sorgeva il sito espositivo "Expo 2015", compete la gestione del post evento e che, nell'assemblea straordinaria del 30 novembre 2016, è stato adottato il nuovo testo dello statuto, recependo le modifiche conseguenti all'approvazione del DPCM 9 marzo 2016 e alla promulgazione del testo unico sulle società pubbliche.

Il piano ricorda, altresì, che è stato deliberato l'aumento del capitale sociale (per un massimo di euro 6.093.102,60) ed avviata la gara internazionale per la selezione dell'operatore tecnico, economico e finanziario che supporterà la Società nella redazione del *master plan* per la realizzazione del "Parco della Scienza, del sapere e dell'innovazione" (che comprenderà le sedi dello *Human Technopole* e il *Campus* delle facoltà scientifiche dell'Università degli studi di Milano).

Il medesimo piano di revisione straordinaria ricorda, infine, che la scrivente Sezione regionale di controllo, nella citata deliberazione n. 420/2016/VSG, ha palesato la necessità di rivalutare, alla luce del mutamento dell'oggetto sociale, nonché della compagine dei soci, l'inerenza della partecipazione in Arexpo spa alla missione istituzionale della Città metropolitana di Milano.

La memoria ha ricordato, sul punto, in primo luogo, che la società Arexpo spa, a seguito dell'approvazione del testo unico delle società pubbliche, è stata esclusa (cfr. art. 24, comma 2) dalla valutazione di stretta inerenza alla missione istituzionale

dell'ente socio, prescritta dall'art. 4 del medesimo TUSP (richiamato quale uno dei parametri dei piani di razionalizzazione dall'art. 24, comma 1, TUSP).

In particolare, la Città metropolitana riferisce di aver deciso, nel novembre 2018, di mantenere la propria partecipazione in Arexpo spa, pari al 1,21% del capitale sociale, fino alla conclusione della procedura di liquidazione della società collegata "Expo 2015 spa", prevista nel 2021, società nella quale detiene il 10% del capitale sociale.

Rammenta, infine, in proposito, che Arexpo spa, in forza della determinazione n. 21/2017 della Sezione controllo sugli enti della Corte dei conti, è stata posta sotto il controllo economico-finanziario di quest'ultima, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 12 della legge n. 259 del 1958.

d) Expo 2015 spa (partecipata diretta al 10%)

Nella deliberazione n. 420/2016/VSG, la Sezione aveva acquisito cognizione della liquidazione della società e del fatto che l'assemblea dei soci, nell'approvare il bilancio dell'esercizio 2015, aveva deliberato di coprire le perdite, anche pregresse, con l'utilizzo delle "riserve per contributi in conto capitale versato dai soci". In particolare, il progetto di liquidazione valorizzava, in un apposito fondo iscritto al passivo, la stima complessiva dei costi che i liquidatori avevano previsto di sostenere per la durata della procedura. Per effetto dell'istituzione di tale fondo, il patrimonio netto di inizio liquidazione assumeva valore negativo (per 23,69 milioni di euro, a fronte di un valore iniziale positivo per 20,53 milioni di euro), passività che diverrà effettivamente tale, nel corso della liquidazione, solo se la procedura si chiuderà senza contributi da parte dei soci o di altri soggetti istituzionali. Il progetto di liquidazione, nello specifico, esponeva costi complessivi, derivanti dagli interventi intrapresi in esecuzione di accordi e decisioni pregresse, nonché degli oneri necessari per garantire l'operatività della società, per 51,51 milioni di euro (di cui, 23,88 milioni di euro per costi di funzionamento).

Sul piano finanziario, alla data di messa in liquidazione della società (18 febbraio 2016), la cassa risultava positiva per 115,2 milioni di euro ma, già al 30 giugno 2016, il saldo si riduceva a 44,91 milioni di euro. Su tale base, il progetto di liquidazione esponeva le seguenti esigenze di copertura del fabbisogno economico-patrimoniale (dati in milioni di euro), dilazionandole nell'arco temporale 2016-2021.

<u>SOCIO</u>	<u>QUOTA CAPITALE SOCIALE</u>	<u>CONTRIBUTO RICHIESTO</u>
Ministero Economia e Finanze	40%	€ 9,48
Regione Lombardia	20%	€ 4,74
Comune di Milano	20%	€ 4,74
C.C.I.A.A.	10%	€ 2,37
<u>Città Metropolitana</u>	<u>10%</u>	<u>€ 2,37</u>
CONTRIBUTO TOTALE		€ 23,69

La Sezione aveva, pertanto, preso atto di quanto rappresentato nel progetto di liquidazione della società Expo 2015 spa, rilevando, in particolare, che, al fine di dare copertura normativa ai richiesti interventi finanziari a carico degli enti pubblici soci, era intervenuto il comma 129 della legge n. 232 del 2016, in base al quale *“il contributo economico-patrimoniale a carico dei soci della società EXPO 2015 spa in liquidazione, come individuato nel progetto di liquidazione adottato dal collegio dei liquidatori, non può, in nessun caso, essere complessivamente superiore a 23.690.000 euro”* (in conformità ai valori finanziari sopra esposti).

Il successivo comma 130 ha disposto, inoltre che *“il Ministero dell'economia e delle finanze, la regione Lombardia, il comune di Milano, la città metropolitana di Milano e la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano assicurano, ciascuno in proporzione alla partecipazione al capitale della società, le risorse necessarie all'integrale copertura del fondo di liquidazione, nella misura massima di cui al comma 129”*.

Il decreto del Sindaco metropolitano n. 71/2017, di approvazione del piano di revisione straordinaria, non contiene ulteriori aggiornamenti.

La memoria pre adunanza ricorda che anche la società Expo spa in liquidazione, ai sensi dell'art. 26, comma 2, del TUSP, è stata esclusa dalla valutazione del presupposto dell'inerenza alla missione istituzionale (ai sensi dell'art. 4 del TUSP, richiamato, quale parametro dei processi di revisione, ordinaria e straordinaria, dagli artt. 20 e 24 TUSP). Pertanto, la Città metropolitana ha ritenuto di considerarne, ai fini del piano di revisione straordinaria, solo gli aspetti economico-finanziari, che potrebbero avere riflessi sul bilancio dell'ente locale. In relazione a ciò, la Società ha chiuso il secondo bilancio di liquidazione con un utile (portato a nuovo) di euro 13.210.968 ed un

patrimonio netto di euro 33.098.115. In parallelo, è stato previsto un “*fondo oneri di liquidazione*”, pari a euro 26.008.771, corrispondente all’ammontare complessivo dei costi che la società ha previsto di sostenere per la durata residua della liquidazione (fine 2021).

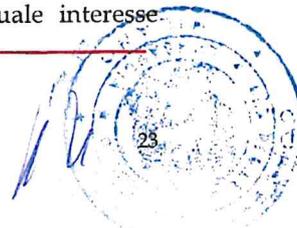
e) Atinom spa (partecipata diretta al 1,9%)

Nella deliberazione n. 420/2016/VSG, la Sezione aveva preso atto della volontà del Sindaco della Città metropolitana, data la costante diminuzione del capitale sociale a seguito di progressive perdite d’esercizio, di sottoporre al Consiglio metropolitano la proposta di vendita delle predette quote azionarie.

Il decreto del Sindaco metropolitano n. 71/2017, di approvazione del piano di revisione straordinaria, ricorda, in primo luogo, che la Società risulta in liquidazione dal 2011 e che, tra le misure programmate in occasione del precedente piano di razionalizzazione, ex art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014, era previsto che l’Amministrazione ponesse in essere, compatibilmente con il valore della quota detenuta, attività finalizzate all’accelerazione del processo di chiusura della procedura. Recentemente, tuttavia, prosegue, si è manifestata la possibilità di alienare la quota societaria e, pertanto, viene dichiarata in via di predisposizione la deliberazione consiliare di autorizzazione all’espletamento della pertinente procedura.

La memoria pre adunanza ricorda che il piano di revisione straordinaria ha demandato al Direttore dell’Area di competenza la predisposizione degli atti finalizzati all’alienazione della quota societaria detenuta in ATINOM spa in liquidazione. Poco dopo, il Consiglio metropolitano, con deliberazione n. 28 del 24 maggio 2017, ha disposto l’alienazione, attraverso pubblicazione di un avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse, come indicato all’art. 10 del d.lgs. n. 175 del 2016, dell’intera quota di capitale sociale detenuta (pari a n. 103.435 azioni). Il Direttore dell’Area pianificazione territoriale generale, reti infrastrutturali e servizi di trasporto pubblico, con provvedimento n. 6191/2017, ha predisposto tale avviso, provvedendo alla pubblicazione sul sito internet dell’Ente locale.

In data 17 luglio 2017 (nota prot. 172623), la Città metropolitana ha anche chiesto a tutti i soci di ATINOM spa in liquidazione di manifestare eventuale interesse



all'acquisto delle predette azioni (pari al 1,90% del capitale sociale), fissando un prezzo minimo di euro 15.355,94 (pari alla percentuale azionaria moltiplicata per il valore del patrimonio netto della Società al 31 dicembre 2016).

Alla scadenza del termine non è pervenuta alcuna offerta e, pertanto, la Città metropolitana ha esercitato, ai sensi dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, il diritto di recesso dalla compagine societaria, con conseguente richiesta di liquidazione in denaro della quota detenuta (in base ai criteri stabiliti dall'art. 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'art. 2437-quater del codice civile). Tale istanza è stata ulteriormente sollecitata in data 27 luglio 2018 e la memoria conclude riferendo di essere in attesa delle determinazioni del liquidatore in merito.

III.1 sulla cessazione ex lege delle società non strettamente inerenti alla missione istituzionale dell'ente socio

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Città metropolitana in sede di memoria pre adunanza, apparendo opportuno solo richiamare, date le palesate difficoltà di dismissione di alcune micro partecipazioni, la disciplina introdotta dal legislatore del testo unico in caso di mancata alienazione di partecipazioni societarie di cui l'ente socio aveva programmato la dismissione (ferma restando, naturalmente, la decisione che assumerà il competente giudice ordinario nei casi in cui è stato già attivato un contenzioso).

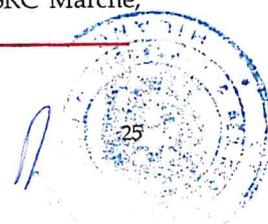
La previsione della liquidazione *ex lege* della partecipazione societaria non conforme ai parametri normativi, in caso di mancata alienazione, prescritta dall'art. 24, comma 5, del testo unico, ha modificato, in una prospettiva maggiormente favorevole ai processi di dismissione, la similare disciplina introdotta, a suo tempo, con il comma 569 della legge di stabilità n. 147 del 2013, e poi integrata dal successivo comma 569-bis, inserito dal d.l. n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015. Foriera di conseguenze applicative risulta, infatti, l'abrogazione di quest'ultimo comma ad opera dell'art. 28, comma 1, lett. t), del d.lgs. n. 175 del 2016.

Il comma 569 della legge n. 147 del 2013, come evidenziato da numerose pronunce della scrivente Sezione (per esempio, deliberazioni nn. 7, 17, 18, 140 e 141/2016/VSG), dopo aver prorogato di dodici mesi il termine fissato dal comma 29 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007, aveva precisato che, dopo il relativo decorso, "la partecipazione

*non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile". L'art. 3, commi da 27 a 33, della legge n. 244 del 2007 aveva introdotto una disciplina limitativa alla costituzione di società pubbliche o al mantenimento delle relative partecipazioni, a tenore della quale, accertata l'assenza di stretta inerenza alla missione istituzionale, le PA socie dovevano cedere a terzi le partecipazioni non legittime (per un'analisi di carattere generale si rinvia a Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 124/2011/PAR). Il citato comma 569, completando la portata precettiva della disposizione, aveva sancito, in caso di assenza di acquirenti, la cessazione degli effetti delle ridette partecipazioni (una sorta di inefficacia *ex lege* del rapporto sociale), ed il conseguente diritto della PA socia di ottenere, nei dodici mesi successivi, la liquidazione del valore della quota di proprietà (secondo criteri di valorizzazione indicati nell'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile). L'introduzione del ridetto comma 569 permetteva, pertanto, al socio pubblico di dismettere le quote o azioni di minoranza anche contro il volere degli altri soci. Infatti, come noto, il codice civile pone dei limiti al recesso del socio dalle società per azioni ed a responsabilità limitata (cfr. artt. 2347 e 2473), i cui presupposti concreti (elencati dalla legge ed ampliabili dallo statuto) potrebbero non permettere ad una PA di recedere da una società, anche se ritenuta, in base alla norma di finanza pubblica del 2007 (riprodotta nell'art. 4, comma 1, TUSP), non inerente alle proprie finalità istituzionali.*

La concreta portata applicativa dell'esposto abrogato comma 569 era stata limitata dall'art. 8-bis del citato d.l. n. 78 del 2015, che aveva inserito, nel corpo della legge n. 147 del 2013, un comma 569-bis (anch'esso abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. t), del TUSP) che, per quanto interessa in questa sede, precisava che "la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all'assemblea dei soci. Qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace".

Come evidenziato da precedenti pronunce della magistratura contabile (per esempio, SRC Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 158/2015/PAR, SRC Marche,



deliberazione n. 25/2014/PAR, SRC Lombardia, deliberazione n. 419/2016/VSG), il ridetto comma 569-*bis* costituiva un ostacolo alla dismissione delle partecipazioni societarie di minoranza possedute dagli enti pubblici, posto che l'assemblea dei soci ben poteva, come nella prassi è accaduto, non prendere atto, con formale delibera, della cessazione di efficacia della partecipazione del socio pubblico. Anche la previsione dell'ultimo periodo del comma, in base alla quale gli organi amministrativi della società non potevano adottare atti in contrasto con la determinazione del socio pubblico di dismettere la partecipazione, offriva comunque limitata tutela, posto che non sanzionava il mero contegno omissivo dell'assemblea dei soci.

La ragione dell'introduzione dell'esposto comma 569-*bis* è stata dovuta, dopo i primi casi di applicazione del precedente comma 569, alla necessità di garantire parità di trattamento economico ai soci, in prevalenza comunque pubblici, in caso di liquidazione della società. L'abrogato comma 569, infatti, apprezzabile nella parte in cui dichiarava la cessazione di efficacia *ex lege* della partecipazione societaria non alienata entro un predeterminato arco temporale, non aveva tenuto conto del fatto che, nella prassi, se una partecipazione societaria di minoranza non viene ceduta per assenza di acquirenti, si tratta, con tutta probabilità, di un organismo gravato di debiti o non appetibile in termini di prospettive reddituali. In presenza di tali situazioni, la previsione della cessazione di efficacia *ex lege* della partecipazione sociale dell'ente pubblico che, prima degli altri, ne ha dichiarato la non ineranza alle proprie finalità istituzionali, rischiava di incidere impropriamente sulle aspettative economiche degli altri soci.

Il codice civile offre, invece, vari strumenti di tutela ai soci di maggioranza (assemblea) a fronte dell'esercizio del diritto di recesso da parte di un socio di società di capitali. In particolare, l'art. 2437-*quater* (oggi richiamato espressamente dall'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016), nel disciplinare il procedimento di liquidazione, prevede che gli amministratori offrano le azioni del socio recedente in opzione agli altri soci. Qualora questi ultimi non le acquistino, è possibile il collocamento presso terzi, che, se infruttuoso, può legittimare la società all'acquisto di azioni proprie, utilizzando le riserve disponibili. Infine, in assenza, deve essere convocata l'assemblea

straordinaria per deliberare la riduzione del capitale sociale o, quale *extrema ratio*, lo scioglimento.

Va sottolineato, in proposito, come non sia privo di effetti, per gli altri soci, procedere direttamente alla liquidazione del valore della quota del socio pubblico "*recedente*", piuttosto che addivenire al medesimo risultato previa delibera di scioglimento della società. Mentre nel primo caso il credito del socio recedente va pre-dedotto (potendo soddisfarsi sul patrimonio sociale prima degli altri soci, e costituire causa della successiva liquidazione, in caso di incapienza o di riduzione del capitale al di sotto del limite legale), nel secondo la deliberazione di scioglimento risulta conseguenza dell'impossibilità, da parte della società, di riconoscere al socio recedente il valore della propria quota al termine del procedimento delineato dal codice civile. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, il credito del socio (primo) recedente si trova, rispetto al patrimonio sociale, in una posizione di parità rispetto a quella degli altri soci, potendo entrambi soddisfarsi solo dopo aver pagato i debiti e riscossi i crediti.

Il d.lgs. n. 175 del 2016, pertanto, da un lato, abroga l'esposto comma 569-bis, rafforzando il diritto del socio pubblico a dismettere una partecipazione societaria ritenuta non funzionale alla propria missione istituzionale o contraria ad altri parametri normativi. Dall'altro, tuttavia, oltre a disporre che la partecipazione societaria non alienata sia liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter cod. civ., richiama espressamente l'intero procedimento descritto dall'art. 2437-*quater*. La novella costituisce un opportuno punto di incontro fra le esigenze del socio pubblico (presumibilmente, di minoranza) che intende dismettere la partecipazione societaria non conforme alle finalità istituzionali (o in contrasto con gli altri parametri posti dagli art. 4, 5, 20 e 24 del TUSP) e quella degli altri soci (spesso anch'essi pubblici), che avranno l'onere di reperire le risorse per liquidare il valore della quota del socio cessato o, in alternativa, di adottare le differenti misure previste dall'art. 2437-*quater* del codice civile.

In proposito, la Sezione, con la deliberazione n. 79/2018/PAR, ha chiarito che anche il procedimento di liquidazione delle partecipazioni societarie dichiarate non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali da parte di un ente pubblico, avviato ai sensi dell'art. 1, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007, come



integrato dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013, è regolato anche dall'articolo 2437-*quater* del codice civile, ora espressamente richiamato dall'articolo 24, comma 5, del TUSP.

Da ultimo, si ricorda, in proposito, che il recente comma 723 della legge di bilancio per il 2019, n. 145 del 2018, dopo il comma 5 dell'art. 24 del TUSP ha inserito il seguente: *"5-bis. A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione"*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sulla base dell'esame del provvedimento di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dalla Città metropolitana di Milano, approvato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016

l'incompleta redazione del piano di revisione straordinaria

INVITA

in occasione del piano di revisione periodica a considerare, nella ricognizione delle partecipazioni societarie potenzialmente necessitanti di azioni di razionalizzazione anche quelle detenute, indirettamente, tramite società (o altro ente strumentale) controllate, anche unitamente ad altri enti locali (o ad altre PA)

PRENDE ATTO

dei chiarimenti integrativi forniti in sede di interlocuzione istruttoria, in particolare sotto il profilo dello stato di attuazione degli interventi di razionalizzazione programmati

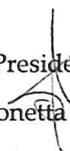
DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco metropolitano, al Consiglio provinciale ed al Collegio dei revisori dei conti della Città metropolitana di Milano, nonché pubblicata sul sito internet istituzionale.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)



Il Presidente
(Simonetta Rosa)



Depositata in segreteria il
23 GEN 2019

Il Direttore della segreteria

(Aldo Rosso)

