



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

Milano, 10 luglio 2018

Al Sindaco
Al Presidente del Consiglio comunale
All'Organo di Revisione

Comune di Milano (MI)

Oggetto: Trasmissione Deliberazione Lombardia/199/2018/VSG

A seguito dell'adunanza pubblica tenutasi in data 8 maggio 2018, si trasmette la deliberazione in oggetto.

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

Il funzionario

(Elisa Marion)



CORTE DEI CONTI



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.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo referendario
dott. Giovanni Guida	Primo referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo referendario

nell'adunanza dell'8 maggio 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 dal Comune 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.

Il Comune di Milano, in data 12 ottobre 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 deliberazione di Consiglio n. 26 del 25 settembre 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 del 27 marzo 2015, già trasmesso alla Sezione in data 31 marzo 2015. Va ricordato, altresì, che, in aderenza ai pregressi obblighi

normativi, il Comune, 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. 419/VSG del 21 dicembre 2016, con la quale è stata accertata l'incompleta redazione della relazione sui risultati ottenuti dal piano di razionalizzazione delle società partecipate approvato ai sensi dell'art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, nonché la mancata adozione di azioni di razionalizzazione per le società quotate in mercati regolamentati (e loro partecipate). Su tale base, la predetta pronuncia aveva invitato l'Amministrazione comunale di Milano a esplicitare in modo maggiormente puntuale, in sede di redazione dei successivi piani, le azioni di razionalizzazione programmate.

Il programma di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, redatto ed approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con la citata deliberazione di Consiglio n. 26/2017, 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. 28 del 24 aprile 2018, il Presidente ha deferito l'esame all'adunanza pubblica dell'8 maggio 2018.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

I. Il generale 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 ed 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 similare 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 evidenzia 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). L'irregolarità in discorso potrebbe condurre, fermo restando l'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, all'invio della delibera di accertamento della Sezione di controllo alla competente Procura regionale della Corte dei conti per la richiesta di irrogazione agli amministratori responsabili, ad opera della Sezione giurisdizionale, di una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda (cfr. art. 148, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). Può pensarsi, per esempio, al caso in cui la ricorrenza dei parametri posti dall'art. 20, comma 2, del TUSP (eccessivo numero di amministratori, gestione in costante perdita, costi di funzionamento sproporzionati, etc.), che ha imposto (o imporrebbe) l'adozione di un piano di revisione straordinaria, sia frutto dell'assenza di un "idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica" (cfr. art. 147-*quater* TUEL). 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 dal Comune

Il Comune di Milano, in data 12 ottobre 2017, ha inviato alla scrivente Sezione regionale di controllo, l'atto di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute, approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, con deliberazione di Consiglio n. 26 del 25 settembre 2017, costituente aggiornamento del piano di razionalizzazione approvato, ex art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014, con provvedimento del Sindaco n. 185762 del 27 marzo 2015, già trasmesso in data 31 marzo 2015 (ed oggetto, unitamente alla relazione sui risultati conseguiti, della citata deliberazione n. 419/2016/VSG).

In seguito all'esame del provvedimento di revisione straordinaria è emersa la necessità di approfondire i seguenti profili di potenziale irregolarità o criticità:

1) apparente eccessivo numero di partecipazioni detenute indirettamente, in particolare per il tramite della società A2A spa (di cui il Comune detiene il 25% delle azioni), palesante n. 43 partecipazioni (di cui n. 6 in società in liquidazione e n. 2 già oggetto di fusione per incorporazione con effetto dal 31 dicembre 2016);

Il Comune, nella memoria del 4 maggio 2018, ha riferito che la società A2A spa, in quanto quotata nel mercato telematico azionario, e detenuta alla data del 31 dicembre 2015, non è soggetta, unitamente alle società dalla medesima partecipate, agli obblighi di razionalizzazione previsti dal d.lgs. n. 175 del 2016, alla luce di quanto disposto dagli artt. 1, comma 5, e 26, comma 3, del ridetto decreto.

La memoria richiama, a supporto, il paragrafo n. 4.1 del "*Manuale di istruzioni per la comunicazione della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell'art. 24 del d.lgs n. 175/2016*", redatto in data 27 giugno 2017 dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle finanze (di seguito, "*Manuale MEF*"), il quale prevede che "*le società quotate non sono oggetto di revisione straordinaria*". Lo stesso Manuale MEF, al paragrafo 2, chiarisce che, "*con riferimento alle partecipazioni indirette, ai sensi del TU, sono oggetto di revisione straordinaria quelle partecipazioni, di qualsiasi livello, che siano*

detenute, al 23/09/2016, attraverso una "tramite" di controllo, con esclusione di quelle detenute indirettamente attraverso una società "quotata" come definita dall'art. 2, comma 1, lettera p). del T. U (società che emette azioni quotate o che ha emesso, alla data del 31/12/2015, strumenti finanziari, diversi da azioni, quotati in mercati regolamentati)".

La memoria si chiude, sul punto, evidenziando, che, successivamente alla redazione dei prospetti allegati alla deliberazione di Consiglio comunale n. 26/2017, risultano cessate le partecipazioni indirette, detenute tramite A2A spa, nelle seguenti società: Edipower spa; A2A Trading srl; Ostros Energia srl.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dal Comune in sede di memoria pre adunanza, in particolare sotto il profilo dell'assenza di obblighi normativi di razionalizzazione per le partecipazioni detenute indirettamente tramite una società, o altro organismo strumentale, di cui non si detiene il controllo (cfr. art. 2, comma 1, lett. g, TUSP).

Si rinvia, invece, per quanto concerne, in generale, la problematica dell'inserimento nei piani di revisione straordinaria (ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 24, comma 1, TUSP e dalle norme richiamate) delle società quotate in mercati regolamentati (come definite dall'art. 2, comma 1, lett. p), TUSP) a successivo paragrafo della presente deliberazione.

2) omessa redazione, per alcune società partecipate, dirette e indirette, delle schede di analisi esplicitanti la mancata ricorrenza dei parametri previsti dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016. In particolare, sono risultati carenti per le seguenti partecipazioni dirette: a) SEA - società per azioni esercizi aeroportuali; b) A2A spa; c) EXPO 2015 spa; d) Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa. Analoga omissione si è riscontrata per le seguenti partecipate indirette (analisi limitata a quelle possedute per il tramite di società direttamente controllate, come previsto dall'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016):

a) tramite di ATM spa (detenuta al 100%), MIPark srl (in liquidazione) e SPV Linea M4 spa;

b) tramite di SEA spa (controllata al 54,81%), SEA Energia spa, SEA Prime spa, Dufrital spa, SEA Services srl, S.A.C.B.O. spa, Malpensa logistica Europa spa, Disma

spa, Romairport spa, SEA Handling in liquidazione (cessata al 25 luglio 2017) e Aeropuertos Argentina 2000.

Nella memoria del 4 maggio 2018, il Comune ha premesso che le schede di analisi in argomento sono finalizzate alla verifica della sussistenza dei presupposti normativi legittimanti il mantenimento della partecipazione societaria ed alla eventuale conseguente necessità di adozione di misure di razionalizzazione. In coerenza con le suddette finalità, il "Manuale MEF", al paragrafo n. 4.1, prevede, per le società quotate, e loro partecipate, la sola compilazione delle "sezioni relative ai dati anagrafici, settore di attività e quota di partecipazione" (ricognizione), con esclusione dei "dati di bilancio" e dei "dati per la revisione straordinaria ed esito" (schede di analisi).

Di conseguenza, come indicato nella Relazione tecnica allegata alla citata deliberazione consiliare n. 26/2017, il Comune non ha predisposto le schede *de quibus* per le seguenti società:

a) A2A spa e SEA spa in quanto, rispettivamente, società quotata nel mercato telematico azionario e società emittente strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, detenute dal Comune alla data del 31 dicembre 2015 (cfr. art. 2, comma 1, lett. p, e art. 26 d.lgs. n. 175 del 2016);

b) SEA Energia spa, SEA Prime spa, Dufrital spa, SEA Service srl, S.A.C.B.O. spa, Malpensa logistica Europa spa, Disma spa, Romairport spa, SEA Handling in liquidazione spa (cessata al 25 luglio 2017) ed Aeropuertos Argentina 2000, in quanto società partecipate esclusivamente per il tramite della società quotata SEA spa, e, come tali, non oggetto di revisione straordinaria;

c) Expo 2015 spa e Mipark srl, in quanto società per le quali, alla data del 23 settembre 2016 (entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016), era stato avviato il procedimento di liquidazione (rispettivamente in data 18 febbraio 2016 e 23 gennaio 2015), per la prima delle quali anche in aderenza a specifico obbligo legislativo (art. 1, commi 126 e seguenti, legge n. 232 del 2016);

d) Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa, in quanto, alla data del 23 settembre 2016, la partecipazione del Comune era già cessata, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013, sebbene non ancora materialmente alienata. Sul punto, la memoria ricorda che la procedura di liquidazione applicabile alla fattispecie *de qua* è

stata anche oggetto di un parere della scrivente Sezione regionale controllo (deliberazione n. 79 del 9 marzo 2018), comunicato anche alla società al fine di sollecitare l'adozione dei provvedimenti di competenza;

e) SPV Linea M4 spa, partecipata sia direttamente che indirettamente (in quest'ultimo caso per il tramite di ATM spa), per la quale il Comune ha ritenuto, in coerenza con il principio di economicità dell'azione amministrativa, di predisporre un'unica scheda di analisi per le due modalità di partecipazione, stante l'unicità dei presupposti oggettivi ai fini del mantenimento.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dal Comune in ordine alla motivazione dell'omessa redazione delle schede di analisi esplicitanti la mancata ricorrenza dei parametri previsti dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016 per le società, direttamente partecipate, EXPO 2015 spa e Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa, che, per cause differenti, risultano comunque soggette a procedure di liquidazione (la prima) e cessazione di efficacia del rapporto sociale (la seconda), già analizzata quest'ultima nella citata deliberazione n. 419/2016/VSG, e sulla quale si tornerà, per alcune precisazioni, in successivo paragrafo.

La Sezione prende atto, altresì, dei chiarimenti forniti in ordine alle motivazioni della mancata redazione delle schede di analisi per le società indirettamente partecipate tramite ATM spa (MIPark srl in liquidazione e SPV Linea M4 spa).

Si rinvia, invece, anche in questo caso, per quanto concerne, in generale, la problematica dell'inserimento nei piani di revisione straordinaria (ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 24, comma 1, TUSP e dalle norme richiamate) delle società quotate in mercati regolamentati (come definite dall'art. 2, comma 1, lett. p, TUSP), nonché di quelle indirettamente partecipate tramite una società quotata controllata (cfr., art. 2, comma 1, lett. g), TUSP) a successivo paragrafo della presente deliberazione.

3) carente esplicitazione delle puntuali azioni programmate dal Comune socio al fine della razionalizzazione dei costi di funzionamento interno di alcune società, quali:
a) Milanosport spa; b) Navigli Lombardi scarl (messa in liquidazione per cessione ramo d'azienda); c) Napoli Metro Engineering srl, detenuta per il tramite di MM spa

(prevista fusione per incorporazione in MM spa tra fine 2017 e inizio 2018); d) Metro Engineering srl, detenuta per il tramite di MM spa (prevista fusione per incorporazione in MM spa tra fine 2017 e inizio 2018).

3.a) Il Comune, nella memoria pre adunanza, ha specificato che la scheda di analisi relativa alla società Milanosport spa, pur confermando, valutati i parametri indicati dall'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, il mantenimento della partecipazione, attesta il pregresso affidamento di una *due diligence* economico-patrimoniale-finanziaria e organizzativo-gestionale della società, anche al fine di esplorare un'eventuale riorganizzazione delle attività. A titolo di aggiornamento, la memoria riferisce che il Consiglio comunale, con deliberazione n. 15 del 9 aprile 2018, nell'ambito delle linee guida per lo sviluppo del piano industriale e degli investimenti della società, ha, fra l'altro, approvato le seguenti misure di efficientamento:

- ridefinizione del perimetro impiantistico delle strutture, di proprietà comunale, affidate in gestione alla società, con prevalente focalizzazione su quelli per l'esercizio dell'attività natatoria, in coerenza con il suo *core business*;

- programmazione degli investimenti, da parte del Comune, sugli impianti sportivi di proprietà concessi in gestione a Milanosport spa;

- affidamento da parte di Milanosport spa ad MM spa (società fornente, *in house*, servizi di ingegneria al Comune) della manutenzione ordinaria degli impianti (esclusa quella in economia), come permesso dal c.d. in *house providing* orizzontale (art. 5, comma 3, d.lgs. n. 50 del 2016);

- revisione delle logiche di *procurement* in un'ottica maggiormente coordinata a livello di "*gruppo comunale*", al fine di conseguire maggiore efficienza sui costi esternalizzati.

Le proiezioni economico-finanziarie, poste alla base del provvedimento consiliare, evidenziano che l'adozione delle misure esposte dovrebbe permettere di conseguire, nell'arco temporale 2018-2021, una riduzione dei costi di funzionamento. Tali misure, in particolare, confluiranno nella revisione del contratto di servizio in essere (nonché nel piano industriale).

La Sezione prende atto dei chiarimenti integrativi forniti dal Comune in sede di memoria pre adunanza. Si sottolinea, in particolare, il valore aggiunto che può fornire,

ai fini della razionalizzazione dei costi interni alle singole società controllate, il congruo utilizzo dell'istituto del c.d. *in house orizzontale*, disciplinato dall'art. 5, comma 3, del codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50 del 2016 (disposizione che riproduce, fedelmente, le omologhe disposizioni contenute nelle Direttive UE 23, 24 e 25 del 2014). In particolare, può costituire lo strumento di efficientamento degli oneri per le attività strumentali di ogni società (gestione del personale, manutenzioni, attività economica, adempimenti fiscali, etc.) che potrebbero essere accorpate in un unico soggetto del "gruppo municipale" ovvero, come nel caso di specie avvenuto, affidate a quella società che, per statuto e attività sociale espletata, meglio può fornire il relativo servizio ad altra articolazione del gruppo.

3.b) Per la società Navigli Lombardi scarl, la memoria conferma, come già precisato nella deliberazione di approvazione del piano di revisione straordinaria, che il Consiglio comunale, con deliberazione n. 18 del 12 luglio 2017, in coerenza con provvedimenti precedentemente assunti, ha approvato la dismissione della partecipazione. Di conseguenza, l'assemblea dei soci, nella seduta straordinaria del 10 novembre 2017, ha adottato la delibera di scioglimento e la conseguente messa in liquidazione della società con decorrenza 1° gennaio 2018.

Si prende atto delle iniziative assunte dal Comune socio, che comportano il superamento della potenziale problematica, relativa alla razionalizzazione dei costi di funzionamento, contenuta nella relazione di deferimento del magistrato istruttore al collegio.

3.c-d) Per le società Napoli Metro Engineering srl e Metro Engineering srl, la memoria pre adunanza ricorda che, come relazionato nelle schede di analisi contenute nella citata delibera di Consiglio n. 26/2017, la società controllante MM spa aveva già programmato la fusione per incorporazione, nel corso dell'anno 2017, di entrambe, a suo tempo costituite in aderenza alla prescrizione contenuta nell'art. 13 del d.l. n. 233 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (oggi abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. d), TUSP), ai fini dello svolgimento di attività c.d. "extra moenia". A titolo di aggiornamento, il Comune ha comunicato che, con due distinti atti pubblici, rogati in data 27 dicembre 2017, le società Metro Engineering srl e Napoli Metro Engineering srl sono state fuse per incorporazione in MM spa, operazione che dovrebbe permettere

di conseguire i risparmi stimati nelle pertinenti schede di analisi allegate alla deliberazione di Consiglio n. 26/2017 (valutazione che, in concreto, potrà essere effettuata solo con l'approvazione del bilancio dell'esercizio 2018, e successivi).

Si prende atto delle iniziative assunte dal Comune socio, che comportano il superamento della potenziale problematica, relativa alla razionalizzazione dei costi di funzionamento, contenuta nella relazione di deferimento del magistrato istruttore al collegio.

4) mantenimento dell'organo di amministrazione collegiale, in difformità alla regola generale posta dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, senza che risulti indicata la delibera assembleare di esplicitazione delle motivazioni, prescritta dal comma 3 della medesima norma, criticità palesatasi nei seguenti casi:

a) partecipate dirette. Milanospa spa (CdA composto da 3 amministratori); MM spa (3 amministratori); SO.GE.MI. spa (3 amministratori); ATM spa (3 amministratori); SPV Linea M4 spa (5 amministratori); AREXPO spa (5 amministratori); AFM spa (4 amministratori); CAP Holding spa (5 amministratori); Navigli Lombardi scarl (5 amministratori);

b) partecipate indirette. i) tramite di MM spa (partecipata al 100%), MMB Project (4 amministratori); ii) tramite di ATM spa (partecipata al 100%), Azienda Trasporti Milanese Servizi spa (5 amministratori); NET srl (3 amministratori); ATM servizi diversificati srl (3 amministratori); GESAM srl (3 amministratori); RAIL Diagnostics spa (3 amministratori); International Metro Service srl (3 amministratori); Movibus srl (5 amministratori); Metrofil scarl (5 amministratori); Metro 5 spa (13 amministratori); CO.MO. Fun&Bus scarl (3 amministratori).

Nella memoria pre adunanza il Comune ha precisato che, in aderenza a quanto previsto dal dato normativo (art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 2016), nonché alla luce delle indicazioni contenute nel citato "Manuale MEF" e nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 19/2017/INPR, il numero dei componenti degli organi di amministrazione, riportato nelle schede di analisi allegate alla deliberazione consiliare n. 26/2017, è riferito alla data del 31 dicembre 2015. Di conseguenza, il Comune, vista anche l'assenza di una specifica indicazione nelle



istruzioni operative fornite dalle sopra citate competenti Autorità, non ha inserito nel piano di revisione straordinaria il numero degli amministratori conseguente all'applicazione delle disposizioni limitative contenute nell'art. 11 del Testo unico.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti in sede di memoria pre adunanza, salvo le precisazioni, e la riserva di successiva verifica, contenute in successivo paragrafo della presente deliberazione.

5) apparente eccessivo costo medio del personale dipendente in servizio presso le seguenti società: a) Navigli Lombardi scarl (12 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 958.135); b) Napoli Metro Engineering srl (14 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 1.015.008); c) Metro Engineering srl (2 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 332.136); d) Metro 5 spa (12 dipendenti al 31/12/2015, costo complessivo euro 828.613, per una società che, per inciso, nel 2015, contava 13 amministratori).

Nella memoria del 4 maggio 2018 il Comune ha ricordato, come già illustrato in precedenza, che le società Navigli Lombardi scarl, Napoli Metro Engineering srl e Metro Engineering srl sono state oggetto di specifiche azioni di razionalizzazione (per inciso, di scioglimento per la prima e di fusione per incorporazione nella società controllante per la seconda e la terza). Pertanto, il Comune ritiene che l'attivazione di tali azioni comporti il superamento della potenziale problematica rilevata.

Per quanto riguarda, invece, la società Metro 5 spa, partecipata per il tramite di ATM spa, che ne detiene una quota del 20%, la memoria ricorda che trattasi di una società di scopo, costituita nel 2006, ai sensi dell'art. 37-*quinquies* dell'allora vigente legge sui lavori pubblici n. 109 del 1994, finalizzata alla progettazione, costruzione e gestione della "Linea 5" della metropolitana di Milano. La composizione dell'organo amministrativo alla data del 31 dicembre 2015, che palesa un numero di membri (13) superiore a quello dei dipendenti (12), rifletterebbe sia la complessità della realizzazione e gestione dell'infrastruttura che l'articolazione della compagine societaria, a cui, peraltro, partecipa anche lo Stato tramite la società Ferrovie spa.

La Sezione ribadisce quanto evidenziato nella relazione di deferimento, posto che i chiarimenti integrativi forniti in sede di memoria pre adunanza non hanno esposto

quali siano state le azioni, da esplicitare nel piano di revisione straordinaria (e recepire, successivamente, in apposito piano o atto della società partecipata), tese a valutare se, effettivamente, il costo del personale palesato nelle sopra esposte società necessiti di interventi di contenimento (come da parametro sulla base del quale il processo di revisione straordinaria deve essere implementato, alla luce dell'art. 20, comma 1, lett. f), TUSP, richiamato dal successivo art. 24, comma 1).

Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, TUSP impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate (da attuare anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale). Il successivo comma 6 completa il precetto, prescrivendo che, a loro volta, le società a controllo pubblico garantiscano il perseguimento degli obiettivi posti dal socio tramite propri provvedimenti, da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello (il comma 7 dispone, altresì, che i provvedimenti ed i contratti indicati siano pubblicati sul sito internet istituzionale della società e dell'amministrazioni socia, con previsione di specifica sanzione in caso di inadempienza).

Anche in questo caso la Sezione rinvia la verifica della conformità dell'articolazione degli organi di amministrazione e controllo della società Metro 5 spa ai parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016 in sede di esame del piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie, da inviare alla scrivente Sezione regionale di controllo in aderenza al combinato disposto degli artt. 20 e 26, comma 11, del medesimo TUSP.

6) società, indirettamente partecipate, non aventi dipendenti nel proprio organico, per le quali il piano di razionalizzazione dichiara il ricorso a personale in servizio presso altre società: a) International Metro Service srl, partecipata tramite ATM spa (non ha dipendenti e per le sue attività si avvale del personale ATM spa); b) CO.MO. Fun&Bus scarl, partecipata tramite ATM spa (il servizio viene svolto dai dipendenti

dei soci consorziati); c) Guidami srl, partecipata tramite ATM spa (svolge la propria attività tramite il personale distaccato da ATM spa).

La memoria pre adunanza ha confermato, sul punto, come relazionato nelle schede di analisi allegate alla deliberazione consiliare n. 26/2017, che il mantenimento, da parte di ATM spa, delle partecipazioni societarie in International Metro Service srl (51%), CO.MO. Fun&Bus scarl (20%), e Guidami srl (1%), trova fondamento nel rispetto di pregressi obblighi contrattuali. In particolare, le società International Metro Service srl e CO.MO. Fun&Bus scarl rientrano nella fattispecie indicata dall'art. 4, comma 9-bis, del d.lgs. n. 175 del 2016, ed essendo state costituite per obblighi derivante dalla *lex specialis* di gara, non possono essere dismesse prima della conclusione del contratto affidato, né permanere oltre la cessazione.

La Sezione prende atto dei chiarimenti integrativi forniti dal Comune in sede di memoria pre adunanza. In generale, circa il rapporto fra azioni di razionalizzazione prescritte dagli artt. 20 e 24 del TUSP e la legittimazione alla detenzione di partecipazioni ricadenti nello spettro applicativo dell'art. 4, comma 9-bis del medesimo testo unico, è opportuno precisare, in prospettiva futura, quanto segue. Il decreto correttivo n. 100 del 2017 ha inserito, nel corpo dell'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016, il ridetto comma 9-bis, in base al quale è permesso alle amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011) anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento (in deroga alla previsione di cui al precedente comma 2, lettera a), dell'art. 4 TUSP, che presuppone un ancoramento territoriale della partecipazione societaria da acquisire), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto, o avvenga, tramite procedure ad evidenza pubblica. Il comma 9-bis in esame, dopo aver precisato che, per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e), del medesimo testo unico (che impone la razionalizzazione di quelle palesanti un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti), si chiude sottolineando che "*resta fermo quanto previsto dall'articolo 16*". Entrambe le puntualizzazioni risultano pleonastiche, non essendovi alcun accenno nei richiamati articoli 20 e 16 del TUSP a possibili esclusioni, per le società indicate dal comma 9-bis in esame, dai presupposti

prescritti per l'attivazione dei percorsi di razionalizzazione. Alla prima, in particolare, non può attribuirsi il significato di escludere le ridette partecipazioni dalla valutazione della ricorrenza degli altri presupposti previsti dagli artt. 20 e 24 del testo unico per l'eventuale attivazione delle misure di *"razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione"*.

III. La valutazione della sezione sul piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Milano

Oltre a quanto già esposto nel precedente paragrafo a commento dei chiarimenti forniti dal Comune in sede di memoria pre adunanza, alla luce di quanto emerso in sede di interlocuzione paiono opportune le seguenti considerazioni di carattere generale.

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 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'art. 20, comma 2, vanno alienate o devono essere oggetto delle misure indicate all'art. 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.

Per quanto riguarda i primi, l'art. 24 TUSP impone che il processo di revisione straordinaria investa le seguenti tre macro categorie di società:

1) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del decreto. Si tratta del requisito della stretta inerenza della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio (quale definita dalla legge) e della riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle categorie elencate ai commi 2 e 3 dell'art. 4 (l'art. 24 del TUSP non richiama, espressamente, i commi 6, 7, 8, 9 e 9-bis del medesimo art. 4, individuanti, dopo il decreto correttivo n. 100 del 2017, altrettante ipotesi di legittimo mantenimento di partecipazioni);

2) che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2. Si tratta degli specifici obblighi motivazionali che deve contenere il provvedimento di costituzione o acquisto di partecipazioni societarie (la cui originaria assenza o incompletezza dovrebbe essere sanata mediante un espresso provvedimento di convalida, ex art. 21-*nonies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, da adottare prima dell'approvazione del piano di revisione straordinaria);

3) che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2. La previsione in discorso introduce un collegamento fra i parametri che presidiano la revisione straordinaria e quelli che informano la razionalizzazione periodica (riproducendo, con alcune differenze, quanto già prescritto dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014). Pertanto, anche in sede di revisione straordinaria occorre valutare: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie, già esaminate, elencate dall'art. 4 TUSP; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (interinalmente ridotto a 500.000 euro, dall'art. 26, comma 12-*quinquies* TUSP, inserito dal d.lgs. n. 100 del 2017, per il triennio 2017-2019); e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale, palesanti un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (salve le eccezioni previste dall'art. 26, comma 12-*quater*, del TUSP); f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4.

III.1 sulla portata precettiva dei parametri e sul contenuto dei piani di revisione straordinaria

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), si può ritenere 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, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, nonché, sia pure, indirettamente, l'art. 24, comma 4, 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 similari 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 sembra trovare conforto nelle linee guida per la redazione del piano di razionalizzazione straordinaria, approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/2017/INPR. Nella predetta deliberazione è stato precisato, infatti, che *“il processo di razionalizzazione – nella sua formulazione straordinaria e periodica – rappresenta il punto di sintesi di una valutazione complessiva della convenienza dell’ente territoriale a mantenere in essere partecipazioni societarie rispetto ad altre soluzioni”*. Inoltre, è stato sottolineato come l’atto di ricognizione *“sia l’espressione più concreta dell’esercizio dei doveri del socio, a norma del codice civile e delle regole di buona amministrazione”* e che, pertanto, ciascuna amministrazione deve effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, *“sia pure per rendere la dichiarazione negativa o per decretarne il mantenimento senza interventi di razionalizzazione”*. Infine, la deliberazione delle Autonomie chiarisce che *“gli esiti della ricognizione sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata (alienazione/razionalizzazione/fusione/mantenimento della partecipazione senza interventi)”*.

III.2 sull’ambito di estensione dei piani di revisione straordinaria nei confronti delle società quotate in mercati regolamentati

Sotto il profilo dell’ambito di estensione oggettiva, va precisato che l’ente locale socio, nel definire il processo di revisione straordinaria (e, allo stesso modo, di quella periodica), deve considerare anche le partecipazioni in società quotate in mercati regolamentati. L’art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell’affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate (come definite dall’art. 2, comma 1, lettera p), nonché alle loro partecipate, si riferisce alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, partecipate o controllate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti).

La clausola introdotta dal predetto art. 1, comma 5, non può riferirsi, invece, alle norme del testo unico che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie,

quali quelle imponenti i piani di revisione straordinaria e periodica (che non devono essere osservate dalle società, ma dall'ente socio). Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti (cfr. art. 4), acquisite o costituite senza un previo provvedimento di autorizzazione debitamente motivato (cfr. artt. 5 e 7), anti-economiche (cfr. art. 20, comma 2, lett. e) o costituenti un doppione di altre ugualmente detenute (cfr. art. 20, comma 2, lett. c e g), etc.

Argomento a conforto della predetta interpretazione si rinviene nella formulazione di altra eccezione. L'art. 26, comma 3, TUSP permette, infatti, alle pubbliche amministrazioni di mantenere le (sole) partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015 (simili le altre regole di diritto intertemporale dettate dai successivi commi 4 e 5). La norma non prevede alcuna eccezione, invece, per le partecipazioni in società quotate acquistate dopo la data indicata, che, pertanto, devono essere oggetto di ricognizione e di adozione di provvedimenti di razionalizzazione (straordinaria o periodica) ove, naturalmente, ricorrano i presupposti elencati dagli art. 20, commi 1 e 2, e 24, comma 1, del TUSP.

Si ricorda, inoltre, che l'art. 18 del d.lgs. n. 175 del 2016 dispone che le società controllate da una o più amministrazioni pubbliche possano quotare azioni o altri strumenti finanziari in mercati regolamentati, ma richiede la previa adozione, da parte del competente organo dell'ente socio (cfr. art. 7 TUSP), di una deliberazione conforme ai requisiti richiesti dall'art. 5, comma 1 (provvedimento analiticamente motivato). Anche in questo caso il legislatore non legittima, *tout court*, la partecipazione di un ente pubblico in una società quotata, ma ne subordina la possibilità al rispetto di un predeterminato procedimento, che, per inciso, costituisce uno dei parametri in base ai quali valutare, anche in sede di revisione straordinaria, l'adozione di azioni di razionalizzazione (l'art. 24, comma 1, richiama, espressamente, l'art. 5, commi 1 e 2, TUSP).

Quanto esposto trova conforto interpretativo anche nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2017/INPR, che, al paragrafo 2 delle "Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, d.lgs. n. 175/2016" chiarisce come il testo unico "contiene norme che, di volta in volta, vedono come soggetto

attuatore/destinatario la pubblica amministrazione oppure la società". Di conseguenza, riassume al paragrafo 2.2 le disposizioni dirette alle società, riservando al successivo paragrafo 2.3 quelle destinate alle amministrazioni partecipanti (fra le quali quelle contenute negli artt. 20 e 24 del TUSP). Il paragrafo 2.2 della deliberazione in parola contiene, altresì, un preciso riferimento alla problematica in esame, precisando che "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". L'affermazione interpretativa risulta confermata nel successivo paragrafo 3 della citata deliberazione in cui viene precisato, circa l'ambito di estensione oggettiva della razionalizzazione, che "la legge usa l'avverbio "tutte" per indicare anche quelle di minima entità e finanche le partecipazioni in società "quotate"".

L'opzione interpretativa esposta comporta, inoltre, come accennato, la rilevanza, ai fini della revisione straordinaria, anche delle società detenute indirettamente per il tramite di una società, anche quotata, a controllo pubblico (mentre non rileverà la detenzione indiretta tramite una società meramente partecipata). L'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016 precisa, infatti, che, ai fini del testo unico, sono considerate "partecipazione indirette" solo quelle detenute da una PA "per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo".

III.3 sull'adeguata articolazione degli organi di amministrazione e controllo

L'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, in seguito alle modifiche apportate dal decreto correttivo n. 100 del 2017, prevede che l'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata, con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può prevedere un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri (o che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo indicati ai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile). La delibera in discorso va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente, nonché alla pertinente struttura del Ministero dell'economia e delle finanze.

Pertanto, pur avendo preso atto delle motivazioni palesate dal Comune in sede di memoria pre adunanza, in ordine all'inserimento, nel piano di revisione straordinaria, dell'articolazione degli organi di amministrazione esistente al 31 dicembre 2015 (come da istruzioni operative fornite dal Ministero dell'Economia, sulla valenza precettiva delle quali non si prende posizione in questa sede), va sottolineato che risultano al momento attuali, per le società a controllo pubblico, gli obblighi di adeguamento statutario aventi fonte nell'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016. Il citato comma 2 prescrive, infatti, che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Il successivo comma 3, tuttavia, consente all'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata, di mantenere (o introdurre) un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

Per quanto riguarda i termini entro i quali procedere al ridetto adeguamento, l'art. 26, comma 1, TUSP, dispone, per le società a controllo pubblico già costituite all'entrata in vigore del decreto, quale regola generale, non derogata nel caso di specie, la scadenza del 31 luglio 2017.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione rinvia la verifica della conformità dell'articolazione degli organi di amministrazione delle società controllate ai parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, nonché della congruità della delibera assembleare da adottare ai sensi del comma 3 di tale ultima disposizione, in sede di esame del piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie, da redigere ed inviare in aderenza al combinato disposto degli artt. 20 e 26, comma 11, del medesimo TUSP.

III.4 sulla cessazione *ex lege* delle società non strettamente inerenti alla missione istituzionale dell'ente socio

La previsione della liquidazione *ex lege* della partecipazione societaria non conformi ai parametri normativi, in caso di mancata alienazione, prescritta dall'art. 24, comma 5, del testo unico, modifica, 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 modificata 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 ridotto 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 inerenzia 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 predetto (potendo soddisfarsi sul patrimonio sociale prima degli altri soci, e costituire causa della successiva liquidazione, in caso di incapacità 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, facendo seguito a specifico quesito proposto dal Comune di Milano in relazione all'avvenuta dichiarazione di non inerenzza alla missione istituzionale della partecipazione nella società Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa (si rinvia alla deliberazione n. 419/2016/VSG), la Sezione, con la deliberazione n. 79/2018/PAR, richiamata nella memoria pre adunanza, ha chiarito che il procedimento di liquidazione delle partecipazioni societarie dichiarata non strettamente necessaria 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.

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 dal Comune di Milano, approvato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016

ACCERTA

- l'omessa redazione, per le partecipazioni nelle società quotate in mercati regolamentati, delle schede di analisi esplicitanti la mancata ricorrenza dei parametri imponenti l'adozione di azioni di razionalizzazione;

- l'omessa redazione, per le partecipazioni detenute indirettamente tramite società controllata quotata in mercati regolamentati, delle schede di analisi esplicitanti la mancata ricorrenza dei parametri imponenti l'adozione di azioni di razionalizzazione;

- l'apparente eccessivo costo medio del personale dipendente in servizio presso alcune società partecipate, direttamente o indirettamente

RISERVA

la verifica della conclusione del procedimento di corresponsione al Comune del valore delle quote azionarie detenute nella società Milano Serravalle-Milano Tangenziali spa, dichiarata a suo tempo non inerente alle proprie finalità istituzionali



RINVIA

l'esame della conformità dell'articolazione degli organi di amministrazione delle società controllate ai parametri indicati dall'art. 11 del d.lgs. n. 175 del 2016, nonché della congruità della delibera assembleare da adottare ai sensi del comma 3 di tale ultima disposizione, in sede di analisi del piano di revisione periodica delle partecipazioni societarie, da redigere ed inviare in aderenza al combinato disposto degli artt. 20 e 26, comma 11, del medesimo decreto

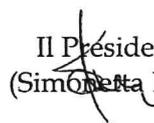
DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed al Presidente del Collegio dei revisori dei conti del Comune di Milano, nonché pubblicata sul sito internet istituzionale.

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)



Il Presidente
(Simone Rosa)



Depositata in segreteria il

2 - LUG 2018

Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)

