



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI
CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

| | |
|-------------------|------------------------|
| Fabio VIOLA | Presidente |
| Donato CENTRONE | Consigliere (relatore) |
| Claudio GUERRINI | Consigliere |
| Carmelina ADDESSO | Primo Referendario |
| Elisabetta CONTE | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio

tenuta in video conferenza del 21 gennaio 2021

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
visto l'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
visti gli artt. 20 e 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175;
esaminato il piano di revisione periodica 2019 delle partecipazioni societarie detenute dalla Città metropolitana di Genova, unitamente alla relazione sull'attuazione del piano 2018;
visti gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;
visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;
visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative al fine di contenere gli effetti



negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento delle attività istituzionali; visto l'art. 26-ter del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del d.l. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19; vista la delibera del Consiglio dei ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da Covid-19 alla data del 15 ottobre p.v., successivamente prorogato, con DPCM 7 ottobre 2020, alla data del 31 gennaio 2021;

visto il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, che, in collegamento con il DPCM sopra citato, ha disposto le principali proroghe consequenziali a quella inerente lo stato di emergenza;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 13/2021 che, in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ha convocato in video conferenza l'adunanza indicata in epigrafe;

udito il relatore, consigliere dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

A seguito dell'esame del piano di revisione 2019, approvato dalla Città metropolitana di Genova, ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. n. 175 del 2016, con delibera n. 38 del 17 dicembre 2019, nel quale è illustrato, altresì, lo stato di attuazione delle misure programmate nel precedente piano di revisione periodica 2018, il magistrato competente ha chiesto la convocazione in camera di consiglio al fine di valutare collegialmente le potenziali irregolarità o criticità gestionali emerse nel corso dell'istruttoria.

Considerato in fatto e diritto

Il generale quadro normativo in materia di controlli della Corte dei conti sui piani di revisione delle società partecipate da enti locali

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito, anche Testo unico o TUSP) 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), 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, ha costituito la base di una ricognizione periodica delle ridette partecipazioni, disciplinata dall'art. 20 del medesimo



Testo unico. Il processo di revisione in argomento costituisce, per gli enti locali (oltre che per regioni, università, camere di commercio e autorità del sistema portuale), un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

L'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, fra gli altri, alla sezione della Corte dei conti competente, individuata, per gli enti locali, ai sensi del precedente art. 5, comma 4, nella Sezione regionale di controllo. Si tratta di una funzione che si inserisce nel quadro dei plurimi poteri di verifica 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 alcune 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 (per esempio, art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007).

L'esito della ricognizione periodica va comunicato, anche in caso di assenza di partecipazioni, alla struttura di monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'art. 15 del TUSP (con le modalità previste dall'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014) e alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

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 contenuto nell'art. 24 del TUSP, in materia di piani di revisione straordinaria, 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 dagli artt. 20 e 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4 e 5). In termini, oltre alla

giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (cfr., per esempio, C. conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 116/2019/VSG; id., Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 60/2018/VSG) e con generale riferimento ai poteri attribuiti dal Testo unico sulle società pubbliche alla magistratura contabile, le pronunce dalle Sezioni riunite in speciale composizione (sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL).

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. Il Testo unico prevede una sanzione pecuniaria (art. 20, comma 7) in caso di mancata adozione, da parte dei soli enti locali, dei piani di revisione periodica, mentre nulla dice per le altre ipotesi di irregolarità.

Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui piani di revisione 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. 56/2017/VSG e n. 62/2017/VSG), all'adozione di una pronuncia di accertamento delle illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'ente socio (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, l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento di revisione).

Inoltre, nel caso degli enti locali (e di quelli del servizio sanitario nazionale), alcune irregolarità, accertate in occasione della revisione (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), 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 (o dall'art. 1, commi 3, 4 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012).

Infine, per gli enti locali (che, statisticamente, oltre ad essere gli enti pubblici più numerosi sul territorio nazionale, sono quelli che detengono il maggior numero di partecipazioni societarie), il negativo accertamento della Sezione di controllo circa la conformità della revisione ai parametri normativi potrebbe costituire momento di

emersione dell'assenza o 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 specificamente annoverato, ex art. 147-*quater*, per le province ed i comuni aventi oltre 15.000 abitanti, il controllo sulle società partecipate non quotate). L'irregolarità in discorso potrebbe condurre 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, sia frutto dell'assenza di un non *"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"* (art. 147-*quater* TUEL).

Naturalmente, l'accertamento della non puntuale attuazione degli obblighi posti in tema di revisione delle partecipazioni può condurre, ricorrendone gli estremi normativi (su tutti, la produzione di un danno al patrimonio pubblico), alla segnalazione di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, con comunicazione della delibera di accertamento alla competente Procura regionale (art. 52 d.lgs. n. 174 del 2016).

I parametri del processo di revisione

L'art. 20 del TUSP dispone che il processo di revisione investa le seguenti tre macroclassi di società:

- 1) non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto. Si tratta del requisito della stretta inerenzia della partecipazione societaria alla missione istituzionale dell'ente pubblico socio (quale definita dalla legge o da atti di normazione secondaria da quest'ultima richiamati, in aderenza alla riserva relativa di cui all'art. 97, commi secondo e terzo, della Costituzione) e della riconduzione dell'oggetto sociale ad una delle tipologie elencate ai commi 2 e 3 (e successivi) del citato art. 4 (a cui si fa rinvio);

- 2) che non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2, prescriventi gli specifici obblighi motivazionali che deve contenere il provvedimento di costituzione o acquisto di una partecipazione societaria;
- 3) che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, disposizione in virtù della quale occorre valutare, oltre alle partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie elencate dall'art. 4 (lett. a)), le società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore (lett. b), che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (lett. c), che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (lett. d), interinalmente ridotto, fino a tutto il triennio 2017-2020, a 500 mila euro (cfr. art. 26, comma 12-*quinquies*), che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (lett. e), sempre che si tratti di società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale), che necessitino di contenimento dei costi di funzionamento (lett. f) o di aggregazione (lett. g).

Circa la portata precettiva degli esposti parametri, facendo seguito agli orientamenti maturati in sede di esame di quelli analoghi posti dall'art. 1, comma 611, legge n. 190 del 2014 (per esempio, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni n. 2, 7, 18, 24, 25/2016 e n. 114/2018/VSG; Sez. reg. contr. Piemonte, n. 170/2015 e n. 5/2016; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 4/2016; Sez. reg. contr. Puglia, n. 132/2015), la magistratura contabile ha ritenuto che la ricorrenza di uno di essi non obblighi, necessariamente, l'amministrazione pubblica socio all'adozione di provvedimenti di alienazione o scioglimento, ma imponga l'esplicitazione formale di azioni di razionalizzazione anche differenti, soggette a verifica entro l'anno successivo (cfr. art. 20, comma 4, TUSP) ovvero di mantenimento. Gli esposti parametri legislativi obbligano, infatti, l'ente pubblico ("*I piani di razionalizzazione...sono adottati ove...*") alla necessaria adozione di un programma di razionalizzazione, il cui contenuto può consistere, come esplicitato dal precedente comma 1 del medesimo articolo, 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 elencati nell'art. 20, comma 2, impone, in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni intercorrenti 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 (necessari e 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, in presenza di uno o più parametri, di altre misure), di differente *“razionalizzazione”* (come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b, d, e ed f) ovvero di motivato mantenimento (in termini, per esempio, C. conti. Sez. reg. contr. Marche, deliberazione n. 21/2018/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, n. 348/2017/PAR).

La ridetta interpretazione trova conforto nel modello standard di redazione dei piani di revisione approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Nell’occasione (deliberazione n. 22/2018/INPR), è stata affermata, da un lato, l’obbligatorietà della ricognizione e, dall’altra, *“la necessità di motivazione da parte degli enti in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci”*, sottolineando, altresì, come tale processo richieda una *“riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)”*. Anche nella delibera n. 29/2019/FRG, con cui è stato approvato apposito referto sulle società partecipate dagli enti territoriali e sanitari, la medesima Sezione delle Autonomie, facendo seguito a quanto esposto in precedenza (cfr. deliberazioni n. 27/2017/FRG e n. 23/2018/FRG), ha sottolineato che, mentre la ricognizione annuale, incentrata sulla valutazione della ricorrenza dei parametri elencati nell’art. 20 TUSP, costituisce adempimento obbligatorio, gli esiti *“sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, le quali sono tenute a motivare espressamente sulla scelta effettuata che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi sia in una misura di razionalizzazione”*. Nel medesimo referto è valorizzata, ancora una volta, la centralità della motivazione (esigenza ripresa in varie pronunce delle Sezioni regionali di controllo, per esempio, Veneto, n. 23/2019/VSGO, Umbria, n. 5/2019/VSGO, Lombardia, n. 335/2017/PAR, n. 348/2017/PAR e n. 413/2019/PAR e Puglia, n. 75/2018/PAR), necessaria per giustificare sia la scelta di dismettere che quella di mantenere la società, entrambe soggette, in vari momenti, a forme di controllo giurisdizionale.

Anche la giurisprudenza amministrativa è giunta a conclusioni differenti in ragione della presenza o meno di una congrua motivazione, sia in ordine alla scelta del mantenimento che della dismissione. Può farsi rinvio, per esempio, a Cons. Stato, Sez. V, n. 5193/2016, che ha ritenuto legittima la scelta dello scioglimento di una società, motivata dalla gestione inefficiente, o, al contrario, a Cons. Stato, Sez. V, n. 2463/2017, che ha ritenuto ingiustificata la decisione di dismettere la partecipazione, configurando un'ipotesi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, o, ancora, a Cons. Stato, Sez. V, n. 578/2019, che ha dichiarato legittimo il mantenimento di una partecipazione, ove motivato da accordi intervenuti con gli altri enti soci, capaci di dimostrare la funzionalizzazione dell'attività sociale alla missione istituzionale.

A. Il piano di revisione 2019 approvato dalla Città metropolitana di Genova

A.1 Le partecipazioni dirette

Quale premessa generale, si evidenzia che, nel quinquennio 2014-2018, tutte le società controllate direttamente dall'Ente presentano un risultato di esercizio positivo, situazione che permane anche alla chiusura del 2019.

Ci si sofferma sull'analisi di alcune partecipazioni che hanno evidenziato parametri non conformi alle previsioni di cui all'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 o ad altre disposizioni del medesimo Testo unico.

1.1. Agenzia per lo sviluppo Gruppo di azione locale genovese s.r.l.

La società, partecipata dalla Città metropolitana al 31,79 per cento, che esercita su di essa il controllo in forma congiunta unitamente alla Camera di commercio di Genova (che detiene uguale quota di partecipazione), realizza azioni di promozione e valorizzazione del territorio e dei suoi prodotti, mediante il sostegno ad iniziative locali, progetti di sviluppo e creazione di eventi, in convenzione con gli enti locali. Opera nell'ambito della strategia di sviluppo locale "*Qualità & Sviluppo*", all'interno del Piano di sviluppo rurale della Regione Liguria (per il periodo 2014-2020, prorogato al 2022), con azioni di sostegno all'economia del settore agricolo, nel territorio che corrisponde alle Valli Stura, Orba e Leira, Alta Val Polcevera, Alta Val Bisagno, Valli del Recco e Val Fontanabuona.

A questa attività, secondo quanto indicato nei bilanci di esercizio 2018 e 2019, depositati presso il registro delle imprese, si aggiunge la partecipazione a progetti europei, con un'incidenza sulla liquidità finanziaria della società derivante

dall'andamento dei tempi di attuazione e conseguente rendicontazione e corresponsione delle relative somme. A tal fine, nei primi mesi del 2019 è stato proposto un accordo con banca Carige, in corso di approvazione alla chiusura del bilancio di esercizio 2018, finalizzato all'estinzione delle passività pregresse e al graduale rientro dell'unico debito bancario.

Si è ritenuto utile il deferimento al fine di sottolineare l'esigenza di mantenere gli equilibri della gestione economico-patrimoniale della società, proseguendo, in particolare, l'attività di contenimento sulle spese fisse ed il monitoraggio della situazione finanziaria, alla luce delle osservazioni del Revisore unico effettuate nella relazione al bilancio d'esercizio 2019.

La Città metropolitana, nella memoria del 19 gennaio 2021, ha sottolineato come la situazione economico-patrimoniale dell'Agenzia sia stata, negli ultimi cinque esercizi, sostanzialmente stabile, registrando costantemente un lieve utile.

1.1.1 La partecipazione delle pubbliche amministrazioni in Gruppi di azione locale

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti. Come evidenziato nella deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 19/2020, la legge di bilancio n. 145 del 2018, ai commi 722 e 724, ha ampliato l'ambito di legittima detenzione, da parte di amministrazioni pubbliche, delle partecipazioni societarie in gruppi di azione locale, da un lato, estendendo la valutazione *ex lege* di inerenza alla missione istituzionale dell'ente socio ai gruppi c.d. "LEADER", dall'altro, escludendo i GAL dalla sottoposizione all'annuale processo di revisione periodica.

L'art. 4 del Testo unico sulle società pubbliche, dedicato alle *"Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche"*, aveva direttamente legittimato, sin dall'origine, la detenzione, da parte di amministrazioni pubbliche, di società (solitamente, consortili) deputate alla gestione di *"gruppi di azione locale"*. L'art. 4, comma 6, nell'attuale formulazione, figlia della novella apportata dalla legge di bilancio per il 2019, fa espressamente salva *"la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014"*.

La prima delle norme europee a cui il TUSP fa rinvio è costituito dal regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1303/2013/UE, recante disposizioni comuni e generali su una serie di fondi strutturali, che, all'art. 34, definisce il ruolo ed i compiti dei "Gruppi di azione locale" (estesi dall'art. 42 del regolamento UE n. 1305/2013, già esaminato), a cui si affiancano, nel settore specifico del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, quelli operanti ai sensi dell'art. 61 del regolamento n. 508/2014/UE.

Oltre alla legittimazione sotto il profilo dell'inerenza alla missione istituzionale, il TUSP, all'art. 26, comma 6-bis, anch'esso della legge n. 145 del 2018, esclude le partecipazioni di tale natura dal processo annuale di revisione imposto dall'art. 20 del TUSP.

Le società gerenti gruppi di azione locale, pertanto, possono continuare a essere detenute dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, senza valutare periodicamente i parametri elencati nell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, salvo informare, naturalmente, la propria gestione economico-finanziaria, nonché i rapporti contrattuali con gli enti soci, ai canoni "di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza" (art. 1 legge 7 agosto 1990, n. 241), costituenti diretta attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati fra gli obiettivi sottostanti a tutto il Testo unico delle società pubbliche.

Quest'ultimo dispone, infatti, all'art. 1, comma 2, che le proprie disposizioni "sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica".

1.1.2 La corretta articolazione dell'organo di amministrazione

In aderenza all'art. 3, comma 2, del TUSP, per le società a responsabilità limitata a controllo pubblico, lo statuto sociale (artt. 21 e 22) prevede, tra l'altro, un organo di controllo costituito dal sindaco unico o da un collegio sindacale a tre membri e la facoltà di affidare a quest'ultimo la revisione legale dei conti (il sindaco unico in carica è stato nominato in data 28 settembre 2018). Per quanto concerne l'articolazione del consiglio di amministrazione, l'art. 11, comma 2, del TUSP impone, di norma, l'amministratore unico. Al comma 3 prevede che l'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi (da trasmettere alla Sezione della Corte dei conti competente ex

art. 5, comma 4, TUSP), possa disporre la presenza di un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.

La Città metropolitana ha riferito che, nell'assemblea del 28 settembre 2018, la società ha esaminato la possibilità di adeguarsi al d.lgs. n. 175 del 2016, riducendo i componenti del CdA da 13 a 5. La Sezione prende atto della riduzione operata, che riconduce il numero dei consiglieri di amministrazione del GAL entro il limite massimo prescritto dall'art. 11 del TUSP, salvo evidenziare, tuttavia, la mancata esplicitazione, all'interno della delibera delle specifiche motivazioni indicate da quest'ultima norma. La società, invero, risulta avere dodici soci, fra cui anche soggetti aventi natura giuridica privata, espressione di plurimi e differenti interessi, articolazione che, in base a quanto desumibile dal verbale assembleare, ha reso complessa la riduzione del numero di amministratori, in ragione della prospettata necessità di garantire un'adeguata rappresentanza. Sul fronte del contenimento dei costi, risulta percepire compensi il solo presidente (euro 21.700 annui), non gli altri consiglieri.

1.2 Società per Cornigliano spa

La società, della quale la Città metropolitana detiene il 22,50 per cento delle azioni, pur presentando un parametro non conforme al dettato normativo (in quanto il numero di amministratori è superiore a quello dei dipendenti), è stata esclusa da azioni di razionalizzazione, in quanto rientra tra quelle considerate di "diritto singolare" (art. 1, comma 4, lett. a), TUSP). La società è stata istituita con legge della Regione Liguria n. 22 del 2002, sulla base delle previsioni e degli obiettivi indicati dall'articolo 53 della legge n. 448 del 2001, tesi al consolidamento ed allo sviluppo di attività produttive in forme ambientalmente e socialmente compatibili, nonché per la definizione dell'assetto infrastrutturale delle aree *ex Ilva* di Genova-Cornigliano.

Le restanti azioni sono ripartite tra la Città metropolitana di Genova (22,5 per cento), la Regione Liguria (45 per cento) e Invitalia partecipazioni spa (10 per cento).

La partecipazione della Città metropolitana nella società appare legittimata sia dalla legge statale (art. 53, comma 2, legge n. 448 del 2001) che da quella regionale (art. 2 l.r. n. 22 del 2002). Quest'ultima, inoltre, prevede, all'art. 3, che la società sia amministrata da un consiglio, al cui interno un posto è riservato al Presidente della Regione o a un suo delegato.

Nella memoria pre adunanza l'Amministrazione ha confermato (come palesato, da ultimo, nella delibera di ricognizione n. 36/2020) l'indirizzo di escludere la società dalla ricognizione periodica, in quanto società a partecipazione pubblica di diritto singolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera a), del TUSP.

1.2.1 Le società di diritto singolare nella disciplina del d.lgs. n. 175 del 2016

La Sezione prende atto di quanto precisato dalla Città metropolitana, evidenziando che l'art. 1, comma 4, del TUSP, prevede che *“restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”*.

Come già chiarito dalla magistratura contabile (da ultimo, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 19/2020), l'ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione, deve considerare anche le partecipazioni in società di diritto singolare. L'art. 1, comma 4, nell'affermare che restano ferme le specifiche disposizioni (contenute non solo in leggi precedenti, ma anche in regolamenti, governativi o ministeriali) disciplinanti *“società a partecipazione pubblica di diritto singolare”*, non esclude la predetta categoria di società dall'ambito oggettivo dei piani di revisione, anche se pone un vincolo alla discrezionalità delle amministrazioni socie, che, nell'effettuare l'annuale ricognizione e nel programmare eventuali azioni di razionalizzazione, devono tener conto di quanto disposto dalle norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società, oltre a far salva l'osservanza delle pregresse norme *“di diritto singolare”* da parte delle medesime società (come, per esempio, nel caso di una norma di legge o di regolamento che preveda, per una predeterminata società, la composizione collegiale dell'organo di amministrazione, in luogo di quella monocratica prescritta, di norma, salvo motivazione, dall'art. 11, commi 2 e 3, del TUSP).

L'interpretazione in parola trova conferma nell'atto di orientamento della Struttura di monitoraggio del MEF del 18 novembre 2019 (adottato ai sensi dell'art. 15, comma 2, del TUSP), in base al quale, per *“società di diritto singolare”*, devono intendersi quelle in cui esistono norme che individuano con precisione uno o più elementi derogatori rispetto alla disciplina comune (avente fonte, in generale, nel codice civile e, nello specifico delle società a partecipazioni pubblica, nel d.lgs. n. 175 del 2016). Con riferimento alla

disciplina non derogata, invece, devono trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune.

2. Le partecipazioni indirette

Le società controllate indirettamente dalla Città metropolitana di Genova presentano, in generale, un risultato d'esercizio positivo per l'intero periodo considerato dal piano di revisione (relativo al quinquennio 2014-2018), mantenendolo anche per l'esercizio 2019.

Unica eccezione la società Centro Malerba formazione e lavoro scarl, partecipata dalla Città metropolitana al 49 per cento, tramite la società Atene srl, in liquidazione.

Alcune società controllate in via indiretta hanno evidenziato situazioni di non conformità rispetto alle previsioni del citato art. 20, comma 2, TUSP.

2.1. Centro Malerba formazione e lavoro scarl

La società, partecipata dalla Città metropolitana per il tramite di Atene srl, risulta in liquidazione dal 2 dicembre 2010. L'attività, non rientrante nelle categorie dell'art. 4 del TUSP, è cessata nel luglio 2012. Nel prospetto si riportano i dati di bilancio degli ultimi esercizi, rilevati dal Registro delle imprese e dal Piano di revisione 2019.

Questi ultimi, tuttavia, si fermano all'esercizio 2015.

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| -1.498 | -26.479 | n.d. | n.d. | n.d. |

Si è ritenuto necessario il deferimento al fine di accertare l'omessa indicazione, da parte del piano di revisione, di alcun aggiornamento in ordine alla situazione del Consorzio ed all'eventuale conclusione della procedura di liquidazione.

Nella memoria del 19 gennaio 2021, l'Amministrazione ha ricordato che la società consortile è stata costituita, nel 2006, dai Comuni di Arenzano, Cogoleto e Mele, dalla Comunità montana Argentea, nonché dalla società Atene srl, con un capitale sociale iniziale di euro 200.000, ridottosi a 84.337.

| SOCI | PARTECIPAZIONE INIZIALE | % | VALORE ULTIMO STIMATO | % |
|--------------------|------------------------------------|----------|----------------------------------|----------|
| Atene srl | 98.000 | 49,00 | 41.326 | 49,00 |
| Comune di Arenzano | 69.000 | 34,50 | 29.096 | 34,50 |
| Comune di Cogoleto | 25.000 | 12,50 | 10.542 | 12,50 |

| | | | | |
|------------------------------|---------|------|--------|------|
| Comune di Mele | 3.000 | 1,50 | 1.265 | 1,50 |
| Comunità montana Argentea | 5.000 | 2,50 | 2.108 | 2,50 |
| TOTALE | 200.000 | 100 | 84.337 | 100 |

Vista la situazione di mancanza di liquidità e rischio di insolvenza, in data 8 maggio 2014 la società Malerba ha stipulato, con Atene srl, un contratto per la cessione dei crediti, presenti e futuri, vantati verso l'allora Provincia di Genova, finalizzato ad ottenere anticipazioni finanziarie (si è cercato attraverso il sistema del *revolving* di fronteggiare la situazione di insolvenza in cui versava la società).

Per far fronte a questa situazione di difficoltà finanziaria, il liquidatore della società aveva invitato i soci ad essere *“concretamente disponibili ad effettuare i necessari versamenti, in tempi brevi, onde evitare il tracollo sociale e l'interruzione del ciclo virtuoso intrapreso”* (i debiti complessivi della Malerba scarl erano quantificati, all'epoca, in euro 200.000).

Il Comune di Arenzano, con delibera n. 19/2014, avente ad oggetto *“Centro Malerba formazione e lavoro scarl in liquidazione: conferimento contributo straordinario per la liquidazione finale”*, aveva assegnato alla società un trasferimento straordinario, a fondo perduto, pari ad euro 97.290, reso necessario, da un lato, per ripianare le difficili condizioni in cui versava il Centro, e, dall'altro, per porre fine alla procedura di liquidazione (con successiva estinzione della società).

In data 9 aprile 2019, il Comune di Arenzano, viste le difficoltà emerse per la conclusione della suesposta procedura di liquidazione, ha fatto pervenire una nota, sia alla Città metropolitana che ad Atene srl, sottolineando come, già nel 2014, il liquidatore incaricato avesse chiesto ai soci il versamento degli importi necessari ad ultimare il procedimento di liquidazione. Tuttavia, secondo quanto comunicato dalla Città metropolitana, nemmeno il Comune di Cogoleto ha ancora adempiuto in tal senso, mentre la società Atene srl ha solamente accantonato le somme richieste in attesa dell'adempimento da parte degli altri enti soci.

La Città metropolitana ha confermato, inoltre, che l'ultimo bilancio pervenuto dal liquidatore risale al 2015 e attestava una perdita d'esercizio pari ad euro 26.479.

La medesima Amministrazione, a seguito di quanto emerso in una Commissione consiliare del 15 dicembre 2020, ha chiesto sia all'amministratore unico di Atene srl che al

liquidatore del Centro Malerba, una relazione sullo stato della procedura di liquidazione (trasmessa in allegato a questa Sezione) ed i bilanci degli esercizi successivi. Inoltre, ha avviato contatti con gli altri enti soci per pervenire, al più presto, alla chiusura della procedura di liquidazione.

Nella citata relazione, il liquidatore ricorda le motivazioni dello stato di insolvenza della società, dovute, da un lato, al perseguimento di interessi pubblici per attività formative a favore del settore del legno, non adeguatamente remunerate attraverso il margine consentito dai finanziamenti europei del Fondo sociale (FSE) e, dall'altro, alla possibilità di revoca dei finanziamenti stessi. La linea di intervento approvata, a suo tempo, dai soci si articolava in tre punti: esecuzione dei deliberati finanziamenti dei soci in sede di liquidazione volontaria; anticipazione, tramite cessione di credito nei confronti della Provincia di Genova, derivante dall'attività formativa effettuata a carico del FSE, in corso di rendicontazione, a garantire la liquidità necessaria al proseguimento delle attività; conseguente chiusura delle rendicontazioni, con successiva liquidazione al cessionario del credito. La mancata realizzazione di tale piano avrebbero generato insostenibilità economico-finanziaria, a causa, da un lato, della revoca dei finanziamenti pubblici a copertura dei corsi effettuati e non rendicontati, e, dall'altro, dalle necessità di pagamento ai creditori (con ricadute sociali rilevanti sul piano territorial. Ad oggi, la situazione è immutata, per il mancato assolvimento degli impegni assunti dagli enti soci.

Questa Sezione rileva l'assenza, nel piano di revisione delle partecipazioni, approvato dalla Città metropolitana di Savona, di aggiornamenti, quantomeno in sintesi, sulla procedura di liquidazione della società in argomento, che, come esposto, si protrae ormai da oltre un decennio. Appare, pertanto, necessario che la Città metropolitana, unitamente agli altri soci, si attivi, nei confronti del liquidatore, al fine di permettere la conclusione della procedura (nell'osservanza dei limiti ad un eventuale "soccorso finanziario" da parte dei soci, prescritti dall'art. 14, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016).

2.2 Valli Entroterra Genovese Ambiente (VEGA) scarl

La Città metropolitana detiene una partecipazione indiretta nella società consortile in argomento, attraverso AMT s.p.a., che ne possiede il 5 per cento. La società nel 2018 palesa un numero di amministratori pari a tre, a fronte dell'assenza di dipendenti.

Nata al fine di consentire agli enti locali consorziati di usufruire di una struttura comune per l'affidamento di servizi pubblici locali, svolge servizi di igiene urbana ed ambientale, in particolare della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nei Comuni di Campomorone, Ceranesi, Mignanego, Serra Riccò, Sant'Olcese e Busalla. Nel 2018 era stata prevista la cessione della partecipazione alla scadenza dei contratti di servizio. In seguito all'aggiudicazione della nuova gara per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, da parte della Città Metropolitana, la società è stata posta in liquidazione il 20 maggio 2019.

In sede di memoria, l'Amministrazione ha comunicato che la società è stata cancellata dal Registro delle imprese in data 28 ottobre 2020.

2.3 APAM Esercizio spa

La partecipazione, pari allo 0,01 per cento del capitale, è stata acquisita a seguito della fusione per incorporazione di ATP s.p.a. in AMT s.p.a. nel 2018. Non risulta conforme all'art. 4, comma 1, del TUSP poiché la società espleta la propria attività nell'ambito dei territori della provincia di Mantova e province confinanti.

Il piano 2019 ne prevedeva la cessione. Si è proposto il deferimento in adunanza collegiale al fine di verificare l'intervenuta programmata alienazione (analoga richiesta è stata effettuata al socio Comune di Genova).

Nel piano di revisione 2020, approvato con deliberazione consiliare n. 36/2020, permane la volontà di procedere alla dismissione della partecipazione. In sede di memoria, l'Ente ha comunicato che AMT spa, con nota del 22 settembre 2020, ha informato gli altri soci in merito all'intenzione di cedere la propria quota di partecipazione. La società controllante APAM spa, con successiva comunicazione del 15 ottobre 2020, ha manifestato la volontà di volersi avvalere del diritto di prelazione previsto dall'articolo 10 dello statuto di Apam Esercizio spa. In base a quanto comunicato da AMT spa, l'operazione di compravendita si perfezionerà entro la fine del corrente mese di gennaio o, al più tardi, nella prima metà di febbraio 2021.

2.4 Sessanta Milioni di chilometri esercizio scarl

La partecipazione indiretta in discorso, pari al 21 per cento, è stata acquisita a seguito della fusione per incorporazione di ATP s.p.a. in AMT s.p.a. nel 2018. La società svolge servizi di trasporto a favore delle altre consociate. Non risulta conforme alla previsione

dell'art. 20, comma 2, lett. b), TUSP, poiché ha un amministratore e nessun dipendente. Nel piano 2019 è prevista la cessione della quota azionaria.

Si è proposto il deferimento in adunanza collegiale al fine di verificare l'intervenuta programmata alienazione (analoga richiesta è stata effettuata al socio Comune di Genova).

Nel piano di revisione 2020 (approvato con delibera della Città metropolitana n. 36 del 30 dicembre 2020) si fa riferimento all'utilizzo della deroga concessa dall'art. 24, comma 5-bis, del TUSP, al fine di non procedere alla dismissione della partecipazione sino al 31 dicembre 2021 (volontà confermata nella memoria del 19 gennaio 2021).

2.4.1 La Sezione prende atto di quanto riferito, rinviando ulteriori valutazioni al termine della vigenza della proroga concessa dall'esposto art. 24, comma 5-bis, del TUSP, in base al quale, a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 (imponenti l'alienazione entro un anno dalla programmata decisione) non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione.

Tuttavia, come precisato dalla medesima norma, *“l'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*, non sussistendo alcun obbligo o divieto di alienazione, ma solo la concessione della facoltà di differimento in presenza dei presupposti indicati (società in utile nell'ultimo triennio, requisito nel caso di specie integrato), l'ente locale può, ove lo ritenga utile, concludere comunque il procedimento di alienazione.

3. Adempimenti prescritti dall'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016

3.1 ATP Esercizio srl, società partecipata indirettamente dalla Città metropolitana, per il tramite di AMT spa, che ne detiene il 51,54 per cento (non rientrante nella precedente disamina relativa a rilievi di non conformità al TUSP), ha palesato un consiglio di amministrazione collegiale composto di tre amministratori, senza che risulti pervenuta alla Sezione regionale di controllo la delibera assembleare motivata richiesta dall'art. 11, comma 3, TUSP.

A tale riguardo, la memoria presentata dalla Città metropolitana sottolinea che la nomina del CdA a tre membri, in aderenza all'articolo 14 dello statuto, è avvenuta in data

14 aprile 2017, prima dell'acquisizione della partecipazione da parte di AMT spa, per effetto della fusione per incorporazione di ATP spa (che deteneva ATP Esercizio srl), avvenuta in data 30 novembre 2017. Per effetto della durata statutaria, il CdA di ATP Esercizio srl è rimasto in carica tre anni e recentemente rinnovato in data 17 giugno 2020.

Quest'ultima delibera assembleare, tuttavia, trasmessa in allegato alla memoria, non esplicita le specifiche motivazioni prescritte dall'art. 11, comma 3, TUSP a fondamento della scelta collegiale (mentre, sotto il profilo dei costi, conferma i compensi precedenti).

3.2 La Città metropolitana segnala, inoltre, che, con la deliberazione di Consiglio n. 25 del 25 settembre 2019, sono state individuate le modalità di gestione della concessione del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano, tramite affidamento *in house providing* ad AMT spa. In attuazione, dal 1° gennaio 2021 la Città metropolitana di Genova ha affidato, per il proprio Ambito territoriale ottimale (ATO), come individuato dalla legge regionale n. 33 del 2013, il servizio di trasporto pubblico locale del "lotto 2" alla società AMT spa in regime di *in house providing*, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 (art. 5, paragrafo 2) e dall'art. 61 della legge n. 99 del 2009 (modalità di affidamento recentemente oggetto di conferma da parte della Corte di Giustizia UE, sentenza 24 ottobre 2019, C-515-18). Nell'ambito delle procedure di sostituzione del soggetto gestore, come previsto dalla normativa di settore (tra cui la stessa LR 33/2013), si è proceduto al trasferimento dei beni e del personale funzionale all'esercizio del servizio affidato. In relazione a tale procedura, sono in corso contenziosi in sede amministrativa e civile, oltre che una procedura arbitrale (tra i soci di AMT spa e il socio privato di ATP Esercizio srl, Autoguidovie Italia spa).

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dalla Città metropolitana, rinviando ulteriori accertamenti in ordine al congruo accantonamento di risorse a copertura di eventuali rischi di esborso da contenzioso in sede di controlli di c.d. legalità finanziaria (art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame del piano di revisione delle partecipazioni societarie 2019, approvato dalla Città metropolitana di Genova, nonché della relazione sullo stato di attuazione del precedente piano di revisione 2018 e della successiva attività istruttoria

accerta

nei termini di cui in motivazione:

- la carente esplicitazione, nelle delibere assembleari di opzione per l'organo di amministrazione collegiale, da parte delle società a controllo pubblico *Agenzia per lo sviluppo Gruppo di azione locale genovese srl* e *ATP Esercizio srl*, delle specifiche motivazioni richieste dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016;
- la perdurante protrazione della procedura di liquidazione della società, controllata indirettamente, *Centro Malerba formazione e lavoro scarl*, nonché l'assenza di informazioni in merito all'interno del piano di revisione

invita

la Città metropolitana di Genova ad attivarsi, unitamente agli altri soci, anche nei confronti del liquidatore, al fine di concludere la procedura di liquidazione della società *Centro Malerba formazione e lavoro scarl*

dispone

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco della Città metropolitana di Genova e all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del 21 gennaio 2021.

Il magistrato istruttore

Il Presidente

Depositato in segreteria il **12 marzo 2021**

Il funzionario preposto

