

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

La gestione delle partecipazioni in società della Provincia

audit ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera e) della Legge
provinciale n. 10/1992



AUDITOR

Cinzia Flaim

Elena Eccher

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

aprile 2022

INDICE

I. Introduzione	4
1.1 Finalità, ambito e metodologia dell'audit	4
1.2 Quadro normativo	5
1.2.1 Legislazione.....	5
1.2.2 Linee guida	9
1.3 Breve presentazione delle società partecipate	12
II. Analisi dello stato di fatto	15
2.1 I sistemi di controllo sulle partecipate	15
2.2 Il rischio di crisi aziendale	18
2.3 Valutazioni di convenienza economica e razionalizzazione delle partecipazioni	20
III. Conclusioni	22

I. Introduzione

1.1 Finalità, ambito e metodologia dell'audit

Ai sensi dell'art. 24, c. 1, lett. e) della L.p. n. 10/1992 e succ. mod., l'Organismo di valutazione redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti.

Il Programma di attività dell'Organismo di valutazione prevede per l'anno 2022, nell'ambito dell'attività di controllo suddetto, la verifica in ordine all'efficiente gestione delle partecipazioni della Provincia nelle società, considerata la rilevanza in termini economici ed organizzativi delle società medesime e della relativa incidenza sull'azione amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano.

Il mantenimento delle partecipazioni provinciali, così come disciplinato dal combinato disposto del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito denominato TUSPP) e della Legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12, recante "*Servizi pubblici locali e partecipazioni pubbliche*" e succ. mod., è stato verificato nei seguenti aspetti:

- quadro normativo statale e provinciale,
- sistemi organizzativi e di gestione ai sensi dell'art. 6 del TUSPP nelle società partecipate dalla Provincia Autonoma di Bolzano,
- programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, inclusi l'analisi dei rischi e l'adozione di indicatori,
- eventuali misure di risanamento,
- processi di razionalizzazione.

Con riferimento agli aspetti summenzionati, gli obiettivi dell'attività di audit sono stati così determinati:

- verifica della legittimità dell'azione amministrativa dell'amministrazione provinciale,
- verifica del buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia, in particolare in ordine alla razionalità ed alla sostenibilità economico-finanziaria dell'azione amministrativa, fermo restando il rilievo politico-strategico ampiamente discrezionale delle scelte operate in tale ambito.

L'audit si è svolto secondo le *Linee guida per l'attività di audit e di consulenza*, approvate dall'Organismo di valutazione in data 20/01/2021, ed in particolare secondo gli standard professionali dell'IIA (*Institute of Internal Auditors*) e le norme di controllo dell'INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), attraverso interviste al Direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria e questionari rivolti al Direttore della Ripartizione Mobilità e alla Fiera di Bolzano S.p.A.. Sono stati, inoltre, esaminati i contratti di servizio e le relazioni sul governo societario di alcune società selezionate tramite campionamento ragionato. In particolare, si sono analizzati i contratti di servizio con Informatica Alto Adige, Euregio Plus e Terme Merano. Per le relazioni sul governo societario si è fatto riferimento a quelle di Fiera di Bolzano, NOI e STA.

1.2 Quadro normativo

1.2.1 Legislazione

Il TUSPP disciplina la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

Le relative disposizioni sono state previste in relazione all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Tale ratio si declina nel testo normativo secondo una duplice direttrice; prevede infatti al tempo stesso, da un lato, l'applicabilità alle società partecipate del diritto comune dell'impresa in crisi (fallimento, concordato preventivo, amministrazione straordinaria) e quindi la possibilità di essere paritariamente soggette al regime di tutte le imprese commerciali, in una logica di mercato e di libera concorrenza, dall'altro l'ammissibilità dell'affidamento del servizio pubblico a società esterne entro determinati limiti e vincoli.

Infatti, l'esercizio di servizi di interesse generale, economici e non, attraverso lo strumento di una società a controllo pubblico è consentito alla pubblica amministrazione solo ove lo stesso si dimostri più conveniente rispetto alle alternative consentite (gestione in economia ovvero esternalizzazione del servizio).

Di qui la necessità di un processo di razionalizzazione ed efficientamento, di garanzia di trasparenza ed infine di disciplina della governance da parte dell'ente pubblico partecipante.

In particolare, **l'art. 4 del TUSPP** prevede condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica, per l'acquisizione o il mantenimento di singole partecipazioni.

Le amministrazioni pubbliche, infatti, non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche minoritarie, in tali società.

Inoltre, vengono indicate specifiche ipotesi, nelle quali la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento delle partecipazioni pubbliche sono legittime: tra le altre, la produzione di un servizio di interesse generale; la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica; l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti.

L'art. 6 del TUSPP razionalizza la governance delle società a controllo pubblico¹, dettando i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione di tali società, secondo criteri di economicità, di efficacia e di efficienza, estendendo alle società pubbliche istituti già presenti nella prassi aziendalistica privata.

Con tale disposizione si delinea un generale modello di corporate governance, in cui sono previsti strumenti e processi atti a garantire la trasparenza e la collaborazione tra gli amministratori/organismi di

¹ Ai sensi dell'art. 2 TUSPP il controllo pubblico sussiste nei casi di cui all'art. 2359 c.c. e «*anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*». Va aggiunto tuttavia che ai sensi dell'art. 1 del codice delle crisi di impresa e di insolvenza, approvato con il D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, l'applicazione delle procedure di allerta è estesa a tutte le società a partecipazione pubblica, con effetto a partire dal 31 dicembre 2023 (ex D. L.118/2021).

controllo e l'assemblea societaria, il monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario delle società e la valutazione, anche da parte dell'ente partecipante, della convenienza economico-finanziaria della gestione del servizio rispetto ad eventuali alternative.

È previsto infatti che le società a controllo pubblico debbano predisporre un programma di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informino l'assemblea dei soci nell'ambito della relazione annuale sul governo societario².

È prevista inoltre la possibilità, per le società a controllo pubblico, di integrare gli ordinari strumenti di governo societario con specifici strumenti (come per esempio regolamenti interni, ufficio di controllo interno, codici di comportamento, programmi di responsabilità sociale di impresa); qualora le società non si avvalgano di tale facoltà, ne devono dare motivazione nella relazione annuale.

L'osservanza degli adempimenti di cui all'art. 6 del TUSPP si intendono oggetto di vigilanza, non solo da parte dell'organo di controllo interno, ma anche da parte del socio di controllo³.

A corollario delle previsioni di cui all'art. 6, **l'art. 14, comma 2 del TUSPP** prevede che, qualora emergano dal programma di valutazione del rischio di crisi aziendale uno o più indicatori di crisi aziendale, gli amministratori debbano adottare senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.

Emerge con chiarezza la finalità preventiva della elaborazione del programma di valutazione del rischio di crisi aziendale e la necessità di tradurre il superamento delle soglie di rischio di crisi aziendale in misure adeguate, al fine di intercettare e superare situazioni di difficoltà nonché soprattutto di evitare crisi irreversibili.

La *ratio* della norma è quella di preservare, attraverso un sistema di allerta, la continuità aziendale, intesa, secondo i principi contabili OIC 11⁴ ed Isa Italia 570⁵, quale «[...] *capacità dell'impresa di continuare a costituire un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito per un prevedibile arco temporale futuro relativo ad un periodo di almeno 12 mesi dalla data di riferimento del bilancio*».

È il cosiddetto approccio *forward looking*⁶ che si basa su un sistema di *early warning*⁷, già adottato nell'ambito privatistico societario.

Secondo un costante orientamento della giurisprudenza della Corte dei Conti, le amministrazioni pubbliche sono tenute peraltro ad un costante ed effettivo «*monitoraggio sull'andamento delle società non quotate partecipate, teso ad analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-*

² Ai sensi del TUSPP la relazione sul governo societario viene predisposta annualmente dall'organo amministrativo della società a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicata nel registro delle imprese contestualmente al bilancio di esercizio.

³ Cfr. Rivista della Corte dei conti, Anno LXXIII, n. 3 maggio-giugno 2020, pag. 5, Ugo Patroni Griffi, «*Il programma di valutazione del rischio di crisi nelle società a controllo pubblico alla luce del codice delle crisi*».

⁴ L'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), è una fondazione di diritto privato, riconosciuta dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116, come istituto nazionale per i principi contabili ed ha, tra l'altro, la funzione di emanare i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa.

⁵ I principi ISA ITALIA sono principi di revisione elaborati ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 39/10.

⁶ Nell'ambito dell'ordinamento civilistico dell'impresa, l'evoluzione del contesto normativo e regolamentare, a partire dal Nuovo Codice sulla Crisi di Impresa e dalle linee Guida dell'EBA (Autorità Bancaria Europea) sulla *Loans Origination e Monitoring* (LOM), ha determinato un cambiamento profondo nelle logiche di valutazione di un'impresa. Diventa necessaria l'adozione di logiche di analisi e di valutazione prospettica.

⁷ Tale sistema, già diffuso soprattutto nelle grandi imprese, è stato formalmente introdotto con il nuovo Codice della Crisi d'impresa e dell'Insolvenza di cui al Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14; prevede per le imprese importanti obblighi di monitoraggio e gestione al fine di prevenire tempestivamente le potenziali situazioni di crisi.

finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente»⁸.

I piani di risanamento e di ristrutturazione aziendale costituiscono la cornice entro cui collocare, in modo coerente e razionale, i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause.

Se inclusi in un piano di ristrutturazione (**art. 14, c. 4 del TUSPP**), possono essere previsti anche interventi di ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuati in concomitanza a un aumento di capitale o a un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie. In mancanza del piano di ristrutturazione, le amministrazioni pubbliche non possono invece procedere a interventi di ripianamento delle perdite.

Il piano non può comunque limitarsi al ripianamento della perdita e quindi a iniezioni indiscriminate di denaro pubblico, bensì tendere a risolvere/rimuovere le cause della crisi. Deve ricomprendere un vero e proprio piano di ristrutturazione aziendale, da cui «risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte [...]».

L'ente controllante deve dare conto delle ragioni per le quali ritiene più efficiente ed economico ricapitalizzare la società anziché cederla o alienarla. In caso di società di interesse generale, anzi, le risultanze del piano industriale dovranno essere poi formalizzate nel contratto di servizio. In alternativa vanno considerate altre opzioni, quali la cessione o l'alienazione per esempio⁹.

È chiaro che il programma di valutazione del rischio e la valutazione stessa del rischio rappresentano la base delle valutazioni strategiche e delle scelte cui è chiamato l'ente controllante, con riferimento non solo ad eventuali piani di ristrutturazione e coperture di perdite, ma anche ad altre soluzioni praticabili (liquidazione, alienazione della partecipazione ecc.).

Va tenuto presente che ai sensi dell'art. 14, c. 5 del TUSPP, per tutte le società a partecipazione pubblica (non solo per le controllate) i vincoli al sostegno finanziario delle amministrazioni pubbliche diventano ancora più stringenti in presenza di indizi qualificati di uno stato di crisi economica perdurante e non meramente transitoria.

Quando una società a partecipazione pubblica (con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito) abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, le amministrazioni pubbliche non possono sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari o aperture di credito, né rilasciare garanzie. In presenza di tale situazione, l'intervento di sostegno da parte dell'amministrazione pubblica è consentito solo al ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni:

- a) a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma, purché le misure siano contemplate in un piano approvato dall'Autorità di regolazione del settore, ove esistente, e comunicato alla Corte dei conti, che preveda il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro 3 anni. Sostanzialmente l'intervento deve essere previsto all'interno di un piano di risanamento, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte;
- b) si sia verificata la perdita del capitale sociale ai sensi degli artt. 2447 e 2482 ter C.C.;
- c) l'intervento sia autorizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e avvenga al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità.

Il Collegio dei revisori dei conti deve attestare nei confronti della Corte dei conti che l'ente pubblico controllante non abbia violato il suddetto divieto.

⁸ cfr. Corte dei conti, Sez. contr. reg. Veneto, 20 novembre 2015, n. 529; Sez. giur. reg. Valle d'Aosta, 9 aprile 2009, n. 2; Sez. giur. reg. Lazio, 10 settembre 1999, n. 1015

⁹ Sul punto si è espressa la Corte dei conti: cfr. Sez. contr. Regione Lombardia n. 96/2014/PAR; n. 19/2012/PRSE; n. 464/2011/PRSE; n. 220/2012/PAR; Sezione contr. Regione Puglia n. 29/2012/PAR.

A completamento di tali previsioni, **l'art. 20 del TUSPP** prevede inoltre che le pubbliche amministrazioni effettuino annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate in modo diretto o indiretto, predisponendo un piano di riassetto per la relativa razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Più specificatamente i piani di razionalizzazione periodica, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi, «[...] le amministrazioni pubbliche rilevino: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (norma che impone il presupposto della stretta inerenza delle partecipazioni societarie detenute da enti pubblici alla rispettiva missione istituzionale); b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società».

Infine, **l'art. 24 del TUSPP** ha previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di effettuare una revisione straordinaria di tutte le partecipazioni, anche se di minima entità, entro il 30 settembre 2017, ovvero una ricognizione di tutte le partecipazioni possedute direttamente o indirettamente, individuando quelle che devono essere alienate o che devono essere oggetto di misure di razionalizzazione; l'eventuale alienazione deve avvenire entro un anno dall'avvenuta ricognizione.

Le disposizioni del TUSPP, adottate con un atto avente forza di legge ordinaria, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella misura in cui rechino una disciplina compatibile con quella eventualmente prevista, per la medesima materia, dagli statuti e dalle relative norme di attuazione (cfr. **art. 23 del TUSPP**).

La Provincia Autonoma di Bolzano ha legiferato in materia **con la Legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12**, recante "*Servizi pubblici locali e partecipazioni pubbliche*" e succ. mod., le cui disposizioni sono state emanate tenendo conto delle particolarità del territorio e delle disposizioni vigenti in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

La Legge provinciale suddetta disciplina le modalità di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica nonché le partecipazioni pubbliche detenute dalle amministrazioni.

La normativa provinciale differisce in alcuni punti rispetto alla normativa statale, come già rilevato da questo Organismo di valutazione nella Relazione del giugno 2018 sulla "*Governance delle partecipazioni a società e ad altri organismi*"¹⁰.

In particolare, si sottolinea che all'art. 1, c. 5 la citata Legge provinciale ha previsto che la Provincia effettuasse, al più tardi entro il 31 dicembre 2017, una revisione straordinaria, consistente in una

¹⁰ Si riportano per completezza le differenze sintetizzate dall'Ufficio Vigilanza finanziaria nell'ambito di tale audit: «Oltre alla suddetta diversa scadenza per la revisione straordinaria (30 settembre 2017 per il Testo unico, 31 dicembre 2017 per la Legge provinciale) bisogna notare fra l'altro le seguenti divergenze. A) La lettera p) del comma 1 dell'articolo 2 del Testo unico stabilisce che per "società quotate" s'intendono "le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati" nonché "le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati." Ciò è previsto anche dalla Legge provinciale n. 12/2007, però la scadenza è fissata al 30 giugno 2016 (comma 8 dell'articolo 1). B) il comma 8 dell'articolo 11 del Testo unico recita che "Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti." La lettera j) del comma 6 dell'articolo 1 della Legge provinciale n. 12/2007 stabilisce che queste limitazioni non si applicano alle società in house della Provincia. C) Il Testo unico si riferisce a tutte le società indirette, mentre la Legge provinciale n. 12/2007 si riferisce alle società indirettamente controllate, cioè a quelle "controllate da società a controllo pubblico" (comma 9 dell'articolo 1)».

ricognizione di tutte le partecipazioni societarie dirette e indirettamente controllate, possedute alla data del 23 settembre 2016, individuando quelle che eventualmente dovevano essere alienate.

Inoltre, all'art. 1, c. 5-bis è previsto che *«Le amministrazioni [...] effettuino con cadenza triennale entro il 31 dicembre, a partire dall'anno 2020, con proprio provvedimento aggiornabile annualmente, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirettamente controllate»*. A tal fine debbono predisporre un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, dismissione, assegnazione, conferimento, aggregazione, trasformazione, scissione o fusione.

Tale adempimento è stato successivamente rinviato al 2021, con la previsione di cui all'art. 11 della Legge provinciale 19 agosto 2020, n. 9, *«in considerazione dell'emergenza da COVID-19 e della connessa oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi anche mediante la dilazione degli adempimenti e delle scadenze»*.

Con nota della Ripartizione Finanze del 30/03/2021, in sede di istruttoria di verifica del rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano 2020, era stato annunciato in fase di emanazione uno schema di regolamento sulla *“Public corporate governance”* che avrebbe avuto come obiettivo quello di *«armonizzare e coordinare l'attività di vigilanza e indirizzo che ciascuna struttura provinciale esercita sui rispettivi organismi gestionali, distinguendo le diverse tipologie di controllo [...] e individuando un catalogo di strumenti che ne consentono un pronto ed effettivo esercizio»*. In particolare, si dovrebbe introdurre *«un sistema di rilevazione di eventuali crisi aziendali in via anticipata rispetto agli obblighi legislativi»*.

Tuttavia, con successiva nota della Ripartizione Finanze del 01/04/2022, in sede di istruttoria di verifica del rendiconto generale della Provincia Autonoma di Bolzano 2021, è stato comunicato che *«... posto che l'intervento normativo de qua non appare “imposto” da fonti legislative né dalla giurisprudenza, sono in corso, da parte dei competenti organi dell'Ente, approfondimenti in merito ad eventuali profili di impatto operativo di una ulteriore disciplina normativa, seppur regolamentare, nella materia, la quale andrebbe ad inserirsi in un contesto giuridico e istituzionale molto dinamico, soprattutto sotto la spinta urgente dello sviluppo e dell'attuazione del PNRR, del Piano nazionale per gli investimenti complementari e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, ma anche, più in generale, sotto la spinta della ripresa economica seguente alla pandemia da Covid-19....»*.

1.2.2 Linee guida

Sia per quanto concerne la predisposizione del programma di valutazione di crisi aziendale e le connesse misure sia per quanto concerne la razionalizzazione delle società partecipate, sono state emanate diverse linee guida ed indirizzi interpretativi al fine di definire o suggerire le modalità attuative di tali adempimenti.

Utilitalia, Federazione Utilities, che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, in data 20 aprile 2017 ha pubblicato le *“Linee guida per la definizione di una misurazione del rischio ai sensi dell'art. 6, c. 2 e dell'art. 14, c. 2 del D.Lgs. 175/2016”*, che individuano un set di indicatori finalizzati a misurare lo stato di salute dell'azienda e propongono una procedura da seguire in caso di crisi.

Si ricordano poi alcuni recenti documenti di indirizzo del MEF:

- *“Indicazioni sul Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale”* datato aprile 2021, che definisce il rischio aziendale e propone uno schema di programma di valutazione del

rischio di crisi aziendale.

In particolare, lo schema di programma proposto si articola in n. 4 aree:

- descrizione del sistema di controllo interno e gestione dei rischi aziendali,
 - individuazione degli indicatori di rischio e indici quantitativi di natura contabile nonché indicatori di tipo qualitativo di derivazione extra-contabile,
 - determinazione delle soglie di allarme,
 - monitoraggio e reporting.
- *“Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al censimento delle partecipazioni pubbliche”* datato novembre 2019, che fornisce degli approfondimenti sul concetto di partecipazione diretta e indiretta, sulle condizioni che impongono le misure di razionalizzazione delle società, gli elementi motivazionali da riportare nei piani di razionalizzazione e più in generale delle scelte operate dalle pubbliche amministrazioni.

In particolare, con riferimento al controllo congiunto si specifica che, in considerazione del fatto che la “tramite” è controllata da più enti, ai fini dell’analisi della partecipazione e dell’eventuale individuazione delle misure di razionalizzazione da adottare ai sensi dell’art. 20 del TUSPP, le Amministrazioni che controllano la società “tramite” sono invitate a utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca - da rendere nota agli organi societari - sulle misure di razionalizzazione da adottare.

Degno di nota è il Documento del 7 marzo 2019 *“Relazione sul governo societario contenente il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale”*, emanato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili che, proprio con riferimento al TUSPP, fornisce una serie di raccomandazioni per la selezione degli strumenti funzionali al monitoraggio del rischio di crisi aziendale e per l’elaborazione della Relazione sul governo societario.

Si ricordano anche alcuni recenti documenti di indirizzo della Corte dei Conti:

- Deliberazione della Corte dei conti – Sezione Autonomie – n. 19 del 2017, concernente le *“Linee d’indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all’art. 24, d.lgs. n. 175/2016”*.

Secondo quanto precisato dalla Corte dei conti, 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. Tutto ciò nell’ottica di una maggiore responsabilizzazione degli enti soci i quali sono tenuti a procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento.

È da ritenere, anzi, che l’atto di ricognizione, oltre a costituire un adempimento per l’ente, sia l’espressione più concreta dell’esercizio dei doveri del socio, a norma del Codice civile e delle regole di buona amministrazione.

È necessaria una puntuale motivazione sia per giustificare gli interventi di riassetto sia per legittimare il mantenimento della partecipazione.

Allo scopo, occorre specificare la sussistenza dei requisiti indicati dalla legge (stretta necessità della società rispetto alle finalità perseguite dall’ente e svolgimento, da parte della medesima, di una delle attività consentite dall’art. 4) e se ricorrono o meno le situazioni di

criticità sintetizzate dall'art. 20, co. 2 (società con limiti di fatturato o scarso numero di dipendenti; che svolgono attività analoghe a quella di altre società/organismi; che hanno riportato perdite reiterate nel quinquennio; che necessitano di azioni di contenimento costi o di iniziative di aggregazione). Ciò vale anche per le partecipazioni di minima entità.

Nel motivare sugli esiti della ricognizione effettuata è importante tener conto dell'attività svolta dalla società a beneficio della comunità amministrata. Pertanto, in caso di attività inerenti ai servizi pubblici locali, occorre esplicitare le ragioni della convenienza economica dell'erogazione del servizio mediante la società anziché in forme alternative (gestione diretta, azienda speciale, ecc.) e della sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'ente. In relazione ai servizi pubblici a rete di rilevanza economica, occorre anche dimostrare che non sono necessarie operazioni di aggregazione con altre società operanti nello stesso settore e che la società svolge servizi non compresi tra quelli da affidare per il tramite dell'Ente di Governo d'Ambito.

Analogamente la Corte dei Conti si è espressa nella Relazione del 2021 inerente *“Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari”*, secondo cui lo scopo dei piani di razionalizzazione è quello di verificare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano il mantenimento delle partecipazioni pubbliche (dirette e indirette), in base ad una motivazione analitica circa le ragioni e le finalità che giustificano la scelta sul piano della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria per il socio pubblico.

Il proficuo svolgimento dei controlli interni da parte degli enti-soci, con riguardo agli organismi partecipati, si correla all'esercizio di una *governance* forte e costante, teleologicamente rivolta ad analizzare, tempestivamente, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi gestionali e organizzativi programmati nonché ad individuare le opportune azioni correttive per prevenire squilibri economico-finanziari. In particolare, le amministrazioni che detengono le partecipazioni devono organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società partecipate, la corretta esecuzione dei contratti di servizio ed il rispetto della disciplina sui vincoli di finanza pubblica.

Sebbene gli esiti della ricognizione siano rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, tale valutazione ben lungi dall'essere arbitraria deve essere espressamente motivata con riferimento alle ragioni sottese alla decisione assunta (che può consistere sia nel mantenimento della partecipazione senza interventi, sia in una misura di razionalizzazione, articolata in: contenimento dei costi/cessione/alienazione di quote/liquidazione/fusione/incorporazione).

- Deliberazione della Corte dei conti – Sezione Autonomie – n. 22 del 2018, concernente le *“Linee d’indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs. 175/2016”*.

In particolare, si precisa che l'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime - dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione).

- Deliberazione della Corte dei conti – Sezione Autonomie – n. 19 del 2017, concernente le

“Linee d’indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni, con annesso il modello standard di atto di ricognizione e relativi esiti ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs.175/2016”.

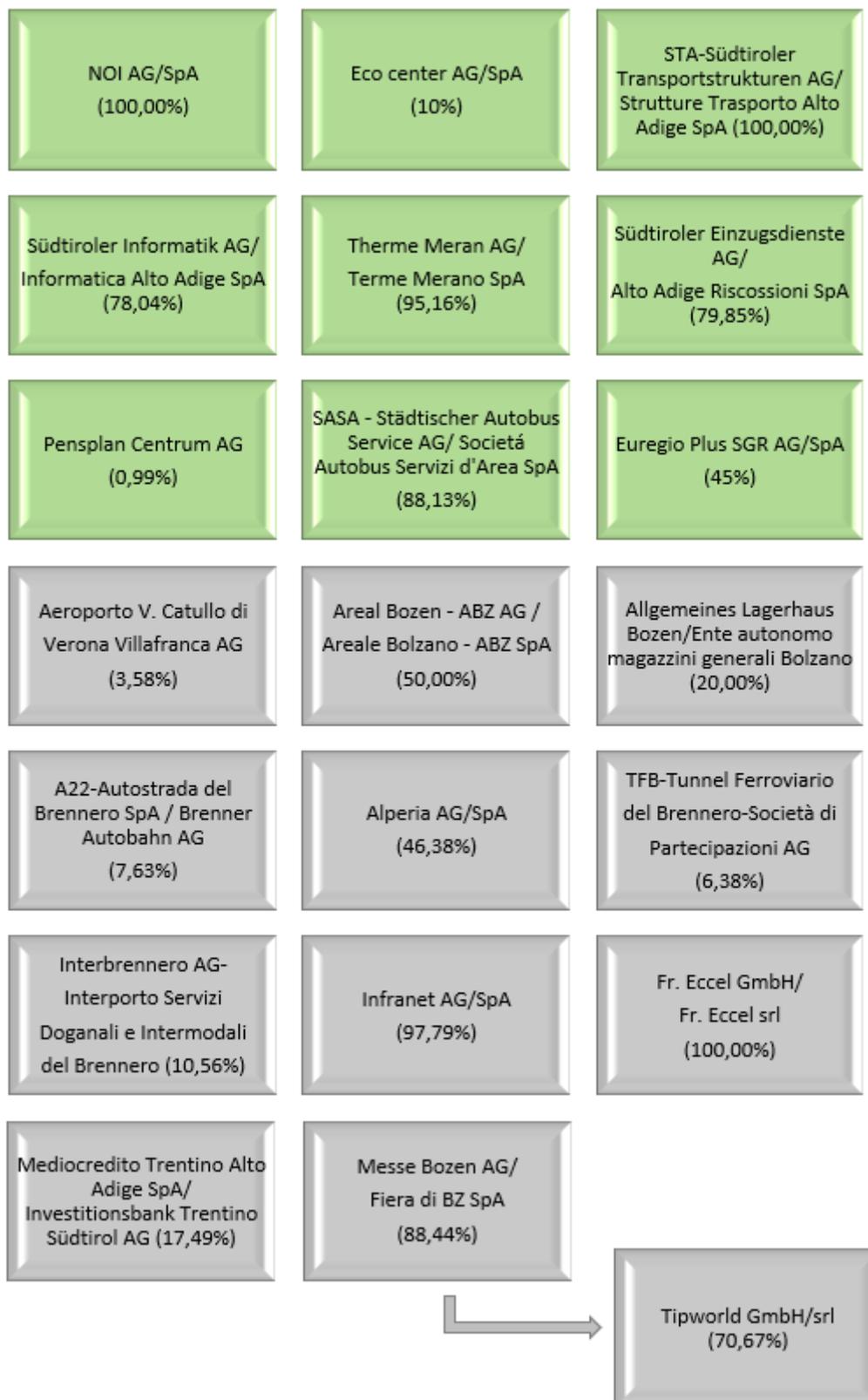
1.3 Breve presentazione delle società partecipate

Al 31 dicembre 2021 la Provincia deteneva partecipazioni dirette in diciannove società e indirette in una. Nella totalità dei casi si tratta di società di capitali, di cui solo una società a responsabilità limitata (Fr. Eccel), mentre le altre sono società per azioni. Tre società sono partecipate al 100 per cento (Noi, STA - Strutture Trasporto Alto Adige e Fr. Eccel) e altre cinque per una percentuale superiore al 50 per cento (Terme Merano, Infranet, Fiera di Bolzano, Alto Adige Riscossioni e Informatica Alto Adige).

Tre società sono quotate, ossia emettono strumenti finanziari nei mercati regolamentati: Alperia, Euregio Plus SGR e Mediocredito Trentino-Alto Adige.

Le società partecipate totalmente pubbliche sono tredici, le restanti sette sono miste a prevalenza pubblica. Nove sono le società considerate *in house* (Noi, Eco Center, STA-Strutture trasporto Alto Adige, Informatica Alto Adige, Terme di Merano, Alto Adige Riscossioni, SASA, Euregio Plus SGR, Pensplan Centrum), tutte iscritte nell’elenco, previsto dall’art. 192 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*.

Di seguito si riporta la rappresentazione grafica delle società partecipate dalla Provincia, con evidenza delle quote di partecipazione:



 Società in house

Nella seguente tabella si espongono i risultati di esercizio del triennio 2018-2020, ultimi disponibili non essendo ancora stati approvati i bilanci 2021:

	2018	2019	2020
	utile/perdita	utile/perdita	utile/perdita
Società In house e controllate:			
NOI SpA	€ 371.284,00	€ 338.176,00	€ 132.085,00
STA - Strutture Trasporto Alto Adige SpA	€ 2.270,00	€ 5.025,00	€ 3.040,00
Alto Adige Finance SpA	€ 111.895,00	€ 1.284.904,00	(*)
Fr. Eccel srl	€ 107.728,00	€ 99.979,00	€ 79.069,00
Terme Merano SpA	€ 570.901,00	€ 22.503,00	€ -2.180.916,00
Infranet SpA	€ 66.715,00	€ 23.236,00	€ 86.799,00
Fiera di BZ SpA	€ 310.897,00	€ 69.792,00	€ -918.980,00
Alto Adige Riscossioni SpA	€ 303.084,00	€ 495.640,00	€ -22.914,00
Informatica Alto Adige SpA	€ 945.876,00	€ 889.474,00	€ -587.015,00
Alperia SpA	€ 27.155.151,00	€ 27.615.944,00	€ 30.518.726,00
Euregio Plus SGR SpA	€ -332.103,00	€ 339.129,00	€ 23.505,00
ECO Center AG/SpA	€ 975.054,00	€ 99.526,00	€ 63.398,00
Pensplan Centrum Spa	€ -6.006.693,00	€ 1.484.603,00	€ -1.630.959,00
Areale Bolzano - ABZ SpA	€ -1.159.249,00	€ -45.184,00	€ -33.765,00
SASA SpA	€ 51.177,00	€ 66.148,00	€ 7.820,00
Totale in house e controllate	€ 23.473.987,00	€ 32.788.895,00	€ 25.539.893,00
Altre partecipate:			
Mediocredito Trentino - Alto Adige SpA	€ 3.171.755,11	€ 4.028.084,00	€ 3.252.388,00
Interbrennero SpA	€ -1.001.566,00	€ -457.870,00	€ 12.076,00
A22-Autostrada del Brennero SpA	€ 68.200.598,00	€ 87.086.911,00	€ 20.286.514,00
TFB-Tunnel ferroviario del Brennero-Finanziaria di Partecipazioni SpA	€ 78.683,00	€ 61.773,00	€ 1.745,00
Aeroporto V. Catullo di Verona Villafranca SpA	€ -6.903.357,00	€ 2.137.029,00	€ -12.518.282,00
Totale altre partecipate	€ 63.546.113,11	€ 92.855.927,00	€ 11.034.441,00
Totale complessivo	€ 87.020.100,11	€ 125.644.822,00	€ 36.574.334,00

(*) Società incorporata in NOI SpA con decorrenza 01.01.2020

II. Analisi dello stato di fatto

2.1 I sistemi di controllo sulle partecipate

Il legislatore provinciale, all'art. 63/bis della Legge provinciale n. 1/2002, ha previsto un sistema di *governance* sugli organismi partecipati "a stella", nel quale il controllo sulle società è esercitato da parte delle ripartizioni competenti per materia. Ad esse spetta, pertanto, la vigilanza sull'andamento gestionale e organizzativo e sui contratti di servizio, nonché l'esercizio dei diritti del socio pubblico. Alla Ripartizione Finanze spetta, invece, la rilevazione dei reciproci rapporti creditori e debitori tra Provincia e società, la redazione del bilancio consolidato e l'acquisizione di dati e informazioni contabili per l'assolvimento di obblighi informativi e di pubblicazione. Il raccordo tra Ufficio Vigilanza finanziaria e strutture avviene, al più tardi, al momento della redazione delle proposte di deliberazione, in quanto l'ufficio deve apporre il visto di regolarità contabile, ma spesso è preventivo e si concretizza in un supporto tecnico fornito dall'ufficio alle ripartizioni. Secondo il direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria è un sistema valido ed efficace, perché è necessario che la struttura vigilante sia in grado di verificare il conseguimento degli standard, circostanza che richiede conoscenze tecniche specifiche. In questo senso, la soluzione adottata appare preferibile rispetto a quella di creare una struttura organizzativa dedicata specificamente al controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo esercitato dalla Provincia si sostanzia in 3 momenti: controllo *ex ante*, con approvazione preventiva dei principali strumenti di programmazione economico-finanziaria e degli atti di amministrazione straordinaria; controllo concomitante, con scambio di informazioni contabili ed extra-contabili periodiche e presenza di un rappresentante della Provincia in occasione delle assemblee; controllo a consuntivo, con approvazione del bilancio d'esercizio in seguito all'istruttoria svolta dall'Ufficio Vigilanza finanziaria.

Ad avviso del direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria, la Provincia dispone di un sistema informativo finalizzato a rilevare sia i rapporti finanziari tra la Provincia e le società sia la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, nonché l'esecuzione dei contratti di servizio e la qualità dei servizi resi.

Nello specifico, il direttore ha comunicato che:

- i risultati complessivi della gestione della Provincia, assieme a quella dei suoi enti strumentali e delle società partecipate e controllate, sono rilevati mediante bilancio consolidato, predisposto secondo le modalità previste dal d.lgs. 118/2011. L'ultimo bilancio consolidato riferito all'anno 2020 è stato approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 923 del 2 novembre 2021 e, in seguito, dal Consiglio provinciale con delibera n. 9 del 11 novembre 2021, come previsto dalla Legge provinciale di contabilità¹¹, e trasmesso alla Banca dati amministrazioni pubbliche della Ragioneria generale dello Stato;
- le reciproche poste creditorie e debitorie tra la Provincia e i propri enti strumentali e società controllate e partecipate sono verificate annualmente dalla Ripartizione Finanze. Gli esiti di tale verifica sono contenuti nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto generale. Si tratta di informative che, asseverate dai rispettivi organi di revisione,¹² evidenziano

¹¹ Legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1.

¹² Si parla di "doppia asseverazione", perché intervengono sia l'organo di revisione della Provincia sia quello della società. Per arrivare al risultato finale, deve essere verificata ogni singola posta, cosa che richiede una lunga interazione tra uffici provinciali e società.

analiticamente eventuali discordanze e forniscono la relativa motivazione. Per l'anno 2021 il Collegio dei revisori dei conti, nella riunione del 9 novembre 2021, ha dato atto "dell'efficacia delle misure adottate dalla Provincia, avendo la stessa sostanzialmente promosso, in presenza di discordanze, gli idonei processi di correzione volti a rimuoverli";

- vien svolta da parte dell'Ufficio Vigilanza finanziaria un'attività istruttoria sui bilanci d'esercizio di ciascuna società, che vengono trasmessi alla Provincia in qualità di socio prima della loro approvazione in assemblea. Per ciascun bilancio viene predisposta apposita relazione, in cui vengono analizzati i principali dati e informazioni risultanti dai documenti di bilancio e vengono riportati eventuali rilievi formulati dagli organi di controllo societario, in modo che la Giunta provinciale possa adottare le conseguenti deliberazioni. Inoltre, si forniscono informazioni in merito alla scadenza degli organi societari, cosicché la Giunta possa provvedere alle rispettive designazioni;
- la Giunta provinciale definisce, in particolare, nei singoli contratti di servizio gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e le Ripartizioni provinciali competenti verificano il raggiungimento di tali obiettivi nell'ambito degli obblighi rendicontativi previsti dai contratti di servizio;
- le ripartizioni provinciali competenti per materia esercitano i diritti dell'azionista di società di capitali previsti dalle norme del Codice civile, dagli statuti e da eventuali patti parasociali. I diritti più importanti concernono la nomina e revoca degli amministratori, l'espressione del voto in assemblea, l'approvazione di modifiche degli statuti, i conferimenti di capitale;
- la Giunta provinciale e le ripartizioni competenti per materia esercitano il controllo analogo sulle società *in house*, il quale si sostanzia, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) del TUSPP, nell'esercizio di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata;
- entro il mese di maggio di ogni anno, ai sensi dell'art. 108-quinquies del Regolamento interno del Consiglio provinciale, l'Assessore alle finanze presenta al Consiglio provinciale una relazione sulle società partecipate dalla Provincia e sulle società da queste controllate;
- per ciascuna società, di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritarie, la Provincia pubblica e aggiorna annualmente sul proprio sito internet, nella sezione "Amministrazione trasparente", i dati e le informazioni previste dall'art. 22, comma 1, lett. b) del D. Lgs. 33/2013. Si tratta, in particolare, dei dati relativi alla ragione sociale, alla misura della partecipazione dell'amministrazione, alle funzioni attribuite e alle attività svolte in favore dell'amministrazione o alle attività di servizio pubblico affidate, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, agli incarichi di amministratore della società e relativo trattamento economico complessivo;
- in conformità all'art. 17 del D.L. 90/2014 e del relativo D.M. attuativo del 25 gennaio 2015, la Provincia comunica annualmente al Ministero delle finanze le seguenti informazioni: l'entità della partecipazione, le informazioni relative all'anagrafica, al settore di attività, al bilancio di esercizio, alle funzioni svolte nei confronti dell'Amministrazione e alle attività affidate, gli oneri a qualunque titolo gravanti sul bilancio dell'Amministrazione nonché i rappresentanti

dell'Amministrazione negli organi di governo, con indicazione della carica rivestita e del trattamento economico percepito. Sono altresì comunicate le informazioni sul costo del personale, comunque utilizzato, di cui all'art. 60, comma 3, del D. Lgs. 165/2001.

Il Documento di economia e finanza 2021-2023¹³ ha previsto, a partire dal 2021, «con lo scopo di monitorare la performance e i processi di spesa degli organismi controllati della Provincia l'introduzione di un sistema di *internal auditing* delle società partecipate. Il sistema sarà sviluppato su vari livelli gerarchici svolgendo la sua attività di monitoraggio e di reporting seguendo i percorsi stabiliti dalla normativa provinciale». In merito, l'Ufficio Vigilanza finanziaria ha specificato che è stato rafforzato lo scambio di informazioni sia di carattere contabile che extra-contabile e il raccordo tra le strutture di controllo interno delle società (organi di controllo, società incaricata della revisione legale dei conti, Organismo di vigilanza) e le ripartizioni provinciali competenti per materia. In sostanza, non si è puntato a creare un nuovo sistema formalizzato e strutturato di controlli, bensì a potenziare il monitoraggio dell'andamento della gestione, soprattutto in riferimento al periodo di emergenza, attraverso gli usuali strumenti, come i bilanci infrannuali e i report periodici, da prevedere nei contratti di servizio o nei patti parasociali o semplicemente nell'esercizio del potere di mandato. Gli esiti del monitoraggio vengono riportati in promemoria per la Giunta provinciale, che, sulla base delle informazioni ricevute, impartisce le direttive sui passi da intraprendere alle strutture di merito.

L'art. 6 del TUSPP, al fine di razionalizzare la *governance* delle società a controllo pubblico, detta i principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione di tali società, secondo criteri di economicità, di efficacia e di efficienza.

Il direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria ha precisato in merito quanto segue.

L'adozione di strumenti integrativi di governo societario è rimessa agli amministratori di ciascuna società, che, ai sensi degli articoli 2380-bis e 2086 del Codice civile, compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale e hanno il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa. In sede dell'annuale assemblea fissata per l'approvazione del bilancio, viene data specifica informativa ai soci da parte dell'organo amministrativo della società.

Tutte le società peraltro hanno un organo di controllo, cui spetta la vigilanza sul rispetto delle disposizioni di legge e dello statuto e un soggetto incaricato della revisione legale dei conti.

Inoltre, la maggior parte delle società, ai sensi del D. Lgs. 231/01, ha implementato il cosiddetto "Modello 231" (prevedendo anche il piano di prevenzione della corruzione)¹⁴ e si è dotato di un organismo di vigilanza, dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, che ha il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e di curare il loro aggiornamento.

Nel caso di piccole società, la previsione di ulteriori uffici di controllo potrebbe risultare non commisurata alle dimensioni societarie, secondo il generale principio della proporzionalità dei presidi adottati rispetto a caratteristiche, dimensioni e complessità dell'impresa.

Con riferimento ad eventuali provvedimenti o strumenti di governo societario previsti dalla società

¹³ Approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 462 del 30/6/2020.

¹⁴ Il D. Lgs. 231/01, che ha stabilito le responsabilità del datore di lavoro e dell'azienda in caso di illeciti compiuti dai propri dipendenti, prevede che il datore di lavoro possa tutelarsi da azioni legali se può dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati eventualmente compiuti da parte dei dipendenti (cosiddetto "Modello 231") ed essersi affidato ad un organismo di vigilanza che ne controlli l'attuazione.

Fiera Bolzano S.p.A, da quanto comunicato dalla medesima è emerso che non si è ritenuto necessario prevedere un ufficio controllo ad hoc «...date le limitate dimensioni dell'azienda, e la contenuta articolazione di staff e di gestione...».

La società ha ritenuto invece di adottare un Codice Etico «...quale parte integrante del Modello di organizzazione e controllo, che definisce i principi ai quali si ispira la società nello svolgimento dell'attività. Esso definisce i principi vincolanti per tutti gli esponenti aziendali, per il personale dipendente e per qualsiasi altro soggetto che agisca, direttamente o indirettamente, in nome e per conto della società, cui è fatto obbligo di conformarsi alle previsioni dello stesso. All'Organismo di Vigilanza è attribuita la responsabilità di assicurare la diffusione della conoscenza e della comprensione del Codice Etico e monitorare l'applicazione del Codice Etico da parte di tutti i soggetti interessati....».

Il Modello di organizzazione e controllo prevede un sistema sanzionatorio per la violazione delle sue previsioni, ivi incluse quelle del Codice Etico.

Il Codice Etico prevede inoltre delle specifiche disposizioni volte a disciplinare i Rapporti con i clienti, con fornitori e partner, con Autorità e Istituzioni. ...».

In ordine ad eventuali provvedimenti o strumenti di governo societario, sono state esaminate anche le Relazioni sul governo societario per l'esercizio 2020 delle società STA S.p.A e NOI S.p.A; da tali relazioni è emerso che le società non si sono dotate di un ufficio di controllo ad hoc, né hanno ritenuto necessario adottare programmi di responsabilità sociale; hanno, tuttavia, adottato un Codice etico o di condotta ed un regolamento per il conferimento degli incarichi di consulenza ed altri regolamenti interni; in particolare la STA ha adottato un regolamento per l'acquisto di beni, servizi e lavori, un regolamento per gli acquisti in economia, mentre la società NOI ha adottato un regolamento per approvvigionamenti, un regolamento del servizio di cassa economale ed un regolamento per il reclutamento del personale.

In sintesi, le società hanno inteso adottare pochi strumenti di governo societario al di fuori di quelli già previsti per legge, al fine di non appesantire i processi.

Per quanto concerne la vigilanza su tali provvedimenti da parte del socio di controllo e della Ripartizione provinciale competente per materia, è stata esaminata l'attività della Ripartizione Mobilità, la quale ha dichiarato di svolgere in generale, oltre alle funzioni di controllo analogo nei confronti delle società in house STA e SASA, un controllo sull'attività operativa delle società partecipate, mentre il controllo contabile-finanziario viene svolto dall'Ufficio Vigilanza finanziaria.

Non emerge quindi da parte della Ripartizione Mobilità, anche attraverso il socio di controllo, un'attività di presidio specifico in ordine agli strumenti di governo di cui all'art. 6 del TUSPP.

2.2 Il rischio di crisi aziendale

Con riferimento alla predisposizione di un programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, l'Ufficio Vigilanza finanziaria ha affermato che le società in controllo pubblico della Provincia predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale, e pubblicano, contestualmente al bilancio d'esercizio, una relazione sul governo societario contenente una valutazione del rischio di crisi aziendale effettuato da parte dell'organo amministrativo della società.

Quasi tutte le società a controllo provinciale hanno adottato fin da subito il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale, solo alcune sono state sollecitate dall'Ufficio Vigilanza finanziaria e hanno chiesto un modello a cui fare riferimento.

A tal fine, con nota prot. 31570 del 16/01/2020 l'Ufficio Vigilanza finanziaria ha raccomandato alle

società in controllo della Provincia l'adozione del documento approvato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili il 7 marzo 2019 recante "*Relazione sul governo societario contenente il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale*".

L'Ufficio Vigilanza finanziaria conferma che gli organi amministrativi delle società in controllo pubblico effettuano tale valutazione sulla base di diversi indicatori, definiti in relazione alla tipologia di attività e alle dimensioni dell'impresa, e ne danno informativa al socio nell'ambito dell'assemblea fissata per l'approvazione del bilancio di esercizio.

A titolo esemplificativo, gli indicatori di più frequente utilizzo sono i seguenti: ROE (Return on Equity), ROI (Return on Investment), ROA (Return On Asset), ROS (Return on sales), MOL (Margine operativo lordo), EBIT (Earnings Before Interest, Taxes), EBIT integrale, etc....

Si tratta di indici comunemente utilizzati quali parametri di redditività aziendale.

Tali indicatori sono riassunti in forma tabellare e raffrontati tra i diversi esercizi finanziari, al fine di privilegiare l'analisi degli indici su base tendenziale.

Per ciascun indicatore è fissata una soglia di allerta.

Per quanto comunicato dalla Ripartizione Mobilità, risulta che venga richiesta alle società partecipate la Relazione annuale sul governo societario, ma non emerge un'attività di verifica specifica da parte della Ripartizione medesima, che rimette all'Ufficio Vigilanza finanziaria le verifiche contabili-finanziarie.

Stando a quanto riferito dalla società Fiera Bolzano S.p.A, in realtà la medesima non predispone un documento formale di programma di valutazione, bensì *«...predispone una relazione sul governo societario che dia atto alla valutazione del rischio di crisi aziendale. Internamente, come forma di controllo e verifica periodica, sono predisposti il Bilancio infrannuale, il Piano Finanziario, il Budget e l'aggiornamento di Budget in corso d'anno; Mog (modello operativo di gestione) e Mogec (Modello operativo di gestione e controllo) completano le procedure e i comportamenti da adottare. Non esiste un momento o un atto formale che verbalizzi le verifiche...»*.

In particolare, nell'ultima Relazione sul governo societario acquisita ed esaminata nel corso dell'*audit*, si dichiara l'avvenuta individuazione e monitoraggio di *«...otto indicatori ritenuti idonei a segnalare predittivamente l'eventuale crisi aziendale. Per ogni indicatore è stata definita una soglia di allarme, cioè una situazione che segnali un superamento dei parametri fisiologici di normale andamento tale da ingenerare un rischio di potenziale compromissione dell'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale della società. Per l'analisi di bilancio si rimanda al paragrafo sulla "Situazione della società e andamento della gestione" della Relazione sulla Gestione, nel quale sono analizzati i dati dell'esercizio 2020 e dei tre esercizi precedenti al fine di meglio comprendere l'andamento gestionale e per individuare eventuali situazioni di squilibri economici o finanziari...»*.

Nella stessa Relazione si dichiara che *«...i risultati dell'attività di monitoraggio condotta in funzione degli adempimenti prescritti dagli art. 6 c. 2 e 14 c. 1, 3, 4, 5 del D.Lgs. 175/2016 inducono l'organo amministrativo a ritenere che il rischio di crisi aziendale relativo alla società Fiera Bolzano S.p.A sia da escludere, perché nonostante il possibile perdurare della situazione pandemica nell'anno 2021, non sono emerse situazioni che compromettono la situazione economica, finanziaria e patrimoniale della società tali da compromettere la continuità aziendale...»*.

Dall'esame delle Relazioni sul governo societario per l'esercizio 2020 delle società STA S.p.A e NOI S.p.A è emerso che entrambe le società, nell'elaborazione del programma di valutazione, si avvalgono di indicatori/indici di natura quantitativa e dunque di derivazione contabile al fine di analizzare e monitorare unitariamente lo stato di salute della società.

Si tratta da una parte di indicatori/indici di tipo patrimoniale-finanziario, atti ad esprimere la liquidità ovvero la capacità delle società di fronteggiare gli impegni correnti, dall'altra di indicatori/indici di tipo economico, atti ad esprimere la redditività ovvero la capacità della società di generare un flusso di

ricavi tale da coprire i costi aziendali.

Anche per queste società è stato escluso il rischio di crisi aziendale.

2.3 Valutazioni di convenienza economica e razionalizzazione delle partecipazioni

Come già accennato, ai sensi dell'art. 1, c. 4 della L.p. n. 12/07 vige il divieto per la Provincia autonoma di Bolzano di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni o di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in società che non producano beni o servizi di interesse generale nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza .

Secondo l'orientamento prevalente in dottrina e giurisprudenza, tale divieto va inteso nel senso che l'opzione societaria deve rispondere ad una finalità pubblica, tale finalità pubblica deve inerire alle finalità istituzionali della Provincia ed infine il modello societario è strettamente necessario al conseguimento di detti fini.

Ne discende che le scelte dell'ente, sia in fase di costituzione della società o acquisizione della partecipazione, sia in fase di mantenimento della partecipazione medesima, debbano fondarsi sulla fissazione degli obiettivi di gestione e di efficienza gestionale e sul monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi medesimi.

La costituzione delle società a partecipazione provinciale è avvenuta, nella totalità dei casi, in conformità a espresse previsioni di legge e non ha richiesto, pertanto, una motivazione analitica delle ragioni e delle finalità che giustificassero la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D. Lgs. 175/2016. Ciò nonostante, la Provincia ha richiesto negli ultimi tempi la predisposizione di proiezioni economico-finanziarie in vista dell'affidamento di contratti di servizio, al fine di accertare sia l'equilibrio finanziario sia quello economico della gestione nel tempo.

Per quanto concerne, in particolare, gli affidamenti diretti a organismi in house, il Direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria comunica che l'onere motivazionale previsto dall'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti è assolto con indagini comparative dettagliate che prendono a riferimento benchmark adeguati, come, ad esempio, costi standard definiti dalle autorità di settore o prezzari ufficiali.

Per quanto riguarda la fissazione degli obiettivi, questi, nel caso di società in house, dovrebbero essere indicati nel contratto di servizio o in un documento da esso richiamato.

Dall'esame dei contratti di servizio di Informatica Alto Adige, Terme Merano ed Euregio Plus SGR con la Provincia non è emersa tuttavia la fissazione di obiettivi gestionali chiari e quantificati.

I medesimi programmi triennale ed annuale di Informatica Alto Adige e Terme Merano non delineano i progetti nei loro obiettivi e parametri, ma definiscono unicamente le risorse finanziarie per progetto o prestazione.

D'altro canto, la fissazione degli obiettivi, oltre che necessaria ai fini dell'economicità dell'azione pubblica e delle scelte da operarsi in sede di razionalizzazione delle partecipazioni, pare propedeutica al monitoraggio continuo sulle società partecipate previsto dalla Giunta provinciale con la delibera n.134/2010, che ha fissato le regole minime di comportamento per la gestione dei rapporti con le società controllate, tra cui la redazione di un bilancio infrannuale e l'aggiornamento continuo degli assessorati competenti per materia sullo svolgimento dell'attività societaria e sui fatti gestionali più rilevanti.

È evidente che più è specifica la definizione degli obiettivi, maggiore sarà la possibilità per la

Provincia di monitorare la gestione ed adottare le scelte più opportune e convenienti.

La Giunta provinciale, in attuazione dell'art.1, comma 5, della L.p. n. 12/2007, ha effettuato con deliberazione n. 1460 del 28/12/2017 una revisione straordinaria di tutte le partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute, consistente in una ricognizione alla data del 23 settembre 2016.

La prima ricognizione periodica, da effettuarsi con cadenza triennale in conformità all'art. 1, comma 5/bis, della medesima Legge provinciale, è avvenuta con deliberazione n. 1077 del 14/12/2021, essendo stato il termine del 31 dicembre 2020 posticipato di un anno in considerazione dell'emergenza da Covid-19.

Dall'esame congiunto dei due provvedimenti nonché della documentazione prodotta a supporto è emerso che la Provincia ha correttamente impostato un processo di razionalizzazione che, muovendo dalla situazione cristallizzata al 23 settembre 2016, procede per tappe successive, che tengono in debito conto anche l'evoluzione degli scenari socioeconomici. Non è stata approvata una relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione straordinaria, peraltro non prevista dalla L.p. n. 12/2007 ma solamente dal D. Lgs. n. 175/2016, anche se va messo in evidenza che nelle premesse della delibera di revisione periodica si fa espresso riferimento all'attuazione del primo piano.

Le motivazioni addotte per giustificare tanto gli interventi di riassetto quanto il mantenimento delle partecipazioni consentono di risalire alle valutazioni effettuate in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, di pertinenza con le finalità indicate all'art. 1, comma 4/bis, nonché di convenienza economica e sostenibilità finanziaria delle scelte.

Così, il mantenimento di partecipazioni in società in perdita è stato giustificato da una valutazione di stretta necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, tenuto conto della possibilità di recupero dell'equilibrio economico della gestione, ovvero al fatto che la perdita è fisiologica in relazione all'attività svolta dalla società (ad es. Areale Bolzano, che è una società di progetto). Parallelamente, la scelta di procedere alla razionalizzazione di partecipazioni in società in utile è stata motivata dal fatto che la stessa non sia strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente ovvero al caso in cui l'ente decida per una diversa modalità di gestione del servizio affidato.

Stando a quanto comunicato dal direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria, nel caso di società sottoposte a controllo congiunto, di norma le modalità di coordinamento utilizzate per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare sono formalizzate in patti parasociali. In caso di assenza di patti, si svolge una interlocuzione tra i legali rappresentanti, anche sulla base di uno scambio preliminare di informazioni tra le amministrazioni coinvolte. Nelle società in house è, invece, prevista l'istituzione di appositi comitati o di assemblee di coordinamento.

Nelle "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19" la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha evidenziato come, a seguito dell'imprevisto contesto straordinario determinato dalla crisi pandemica, fosse necessario effettuare un'attenta analisi dei fattori di preallerta di crisi aziendale, valutando se il disequilibrio dell'impresa pubblica fosse dovuto a scelte errate oppure a fattori esogeni imprevedibili ed eccezionali. Questo tipo di analisi non è stato svolto per le partecipate della Provincia, in quanto si è ritenuto che l'emergenza non abbia generato particolari criticità nei bilanci delle società: hanno registrato perdite sei società, per le quali si è valutato che la situazione fosse transitoria,¹⁵ oltre ad Areale di Bolzano, i cui risultati negativi di bilancio, come detto, sono da considerarsi fisiologici.

¹⁵ Si tratta di società che sono state costrette a chiudere o ridurre fortemente le attività (Terme di Merano, Fiera di Bolzano, Aeroporto Valerio Catullo) oppure il cui andamento è legato ai mercati finanziari (Pensplan) o non hanno riscosso i ruoli (Alto

Per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione, il direttore dell'Ufficio Vigilanza finanziaria afferma che le informazioni inerenti alle partecipazioni sono state inserite nell'applicativo Partecipazioni gestito dal Dipartimento del Tesoro e che i provvedimenti di ricognizione sono stati comunicati tempestivamente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Non sono pervenute osservazioni al riguardo.

È stato preso in esame il caso specifico della Ripartizione Mobilità e delle scelte operate in ordine alle società partecipate in tale ambito di competenza, in particolare con riferimento alle società Aeroporto Valerio Catullo S.p.A ed Interbrennero S.p.A.

Per tali società, con la ricognizione delle partecipazioni societarie approvata con deliberazione della Giunta provinciale n. 1460 del 28/12/2017, erano state previste delle azioni di razionalizzazione, ovvero la cessione /alienazione delle rispettive quote; successivamente, con la revisione periodica di cui alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1077 del 14/12/2021, in base alla nota prot. 918997 del 22/11/2021 della Ripartizione Mobilità, tali società sono state escluse dal piano di interventi di razionalizzazione, in base ad alcune sintetiche riflessioni di merito.

III. Conclusioni

Per quanto emerso dalle interlocuzioni orali e scritte e dalla documentazione raccolta, risulta un quadro generale in cui l'Ufficio vigilanza finanziaria dell'amministrazione provinciale ha avviato un percorso di rafforzamento della governance delle società partecipate ai fini di garantire, sotto il profilo della legittimità, il rispetto delle disposizioni in materia di partecipazioni pubbliche e, sotto il profilo del merito, una gestione efficiente, economica ed efficace delle stesse.

Ciò è risultato, in particolare, in sede di svolgimento di istruttorie documentate in ordine all'approvazione preventiva degli strumenti di programmazione economico-finanziaria, di approvazione del bilancio di esercizio e di revisione (straordinaria e periodica) delle partecipazioni societarie.

Trattasi di un percorso che va certamente ulteriormente proseguito, al fine di disporre di quel sistema di governance, idoneo ad «armonizzare e coordinare l'attività di vigilanza e indirizzo che ciascuna struttura provinciale esercita sui rispettivi organismi gestionali, distinguendo le diverse tipologie di controllo [...] e individuando un catalogo di strumenti che ne consentano un pronto ed effettivo esercizio», così come specificato nella nota della Ripartizione Finanze citata in premessa, in sede di proposta di uno schema di regolamento in materia.

L'emanazione di tale regolamento potrebbe rappresentare un utile strumento per stabilire regole chiare per tutte le società partecipate ed anche per le stesse strutture provinciali responsabili della governance delle partecipazioni per il proprio ambito di competenza. La previsione di un sistema di monitoraggio dettagliato, che specifichi ruoli, funzioni ed attività, accompagnato dal coordinamento già effettivo dell'Ufficio Vigilanza finanziaria, garantirebbe maggiormente la piena conoscenza degli obblighi ed un comportamento uniforme da parte delle società partecipate e delle strutture provinciali.

Risulterebbe in particolare sottolineata l'importanza di determinati adempimenti, quali la

Adige Riscossioni) o, ancora, hanno subito la sopravvenienza di costi di natura eccezionale e non ricorrenti (Informatica Alto Adige).

predisposizione dei programmi di valutazione del rischio aziendale, con l'obiettivo di disporre per tutte le società partecipate di un documento di valutazione ex ante con valenza programmatica, superando l'attuale prassi, constatata nei casi esaminati, di redigerlo a consuntivo all'interno della relazione sul governo societario.

Certamente la funzione di monitoraggio dovrebbe essere supportata in prospettiva da un sistema informativo completo, che prescindendo da tabelle excel e consenta la consultazione in tempo reale degli andamenti economico-finanziari e dei risultati di gestione. Parimenti andrebbero adottati strumenti di rendicontazione a consuntivo chiari e univoci, che consentano di misurare, oltre alla dimensione economico-finanziaria, la performance societaria nella sua multidimensionalità (ad es. capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini utenti, obiettivi di *outcome* ambientale e sociale, equità e trasparenza, qualità dei servizi erogati).¹⁶

Per quanto concerne le valutazioni di convenienza economica, funzionali anche alla razionalizzazione delle società partecipate, va sottolineato che necessario presupposto dovrebbe essere la contezza da parte della Provincia dell'avvenuto o del mancato raggiungimento degli obiettivi gestionali ovvero degli standard di prestazione quantitativi e qualitativi, i quali non sempre sono rintracciabili nei programmi annuali o nei contratti di servizio (vedasi ad es. Informatica Alto Adige, Terme Merano ed Euregio Plus SGR).

Va sottolineato inoltre che le scelte strategiche operate nell'ambito della razionalizzazione di società che hanno presentato perdite nel passato dovrebbero essere motivate anche sotto il profilo della sostenibilità in termini di costo-opportunità per la Provincia; tali profili motivazionali non risultano trattati con la necessaria analiticità per le società Aeroporto Catullo ed Interbrennero.

In sintesi, si raccomanda pertanto di integrare il percorso di coordinamento avviato all'interno del modello di governance delle partecipazioni, con il supporto di indicazioni regolamentari e di un sistema informativo completo.

Entro un anno sarà eseguito un follow up sulle raccomandazioni espresse.

Cinzia Flaim

Elena Eccher

¹⁶ Per approfondimenti vedasi, ad esempio, Dicorato, S.L. *La misurazione della performance nelle società a partecipazione pubblica: una proposta metodologica*, in *Economia Aziendale Online* ISSN online, 2019 e Dugato, M. *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, in *Munus*, 2016.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp