

Il controllo analogo dell'amministrazione provinciale sulle società in house

Audit ai sensi dell'art. 50, comma 1 lett.a) della legge provinciale 21 luglio
2022, n. 6

AUDITOR

Cinzia Flaim

Wolfgang Bauer

**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

Luglio 2023

INDICE

I. Introduzione	4
1.1 Motivazione ed oggetto dell'audit	4
1.2 Ambito e metodologia dell'audit	5
1.3 Quadro di riferimento	5
II. Analisi e valutazione	10
III. Conclusioni	14

I. Introduzione

1.1 Motivazione ed oggetto dell'audit

Ai sensi dell'art. 50, c. 1, lett. a) della legge provinciale n. 6/2022, l'Organismo di valutazione monitora il funzionamento del sistema dei controlli interni all'amministrazione provinciale.

Il Programma di attività dell'Organismo di valutazione prevede per l'anno 2023, nell'ambito dell'attività di controllo suddetto, un audit sull'esercizio del controllo analogo da parte della Provincia su alcune società in house, in considerazione della particolare rilevanza strategica dell'attività esercitata dalle società stesse.

Per controllo analogo si intende il controllo da esercitarsi da parte degli enti pubblici sulle società in house analogamente al controllo esercitato dagli enti pubblici sui propri servizi.

Il controllo analogo è stato disciplinato a vari livelli:

- europeo (Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE,),
- statale (D.lgs. n. 100/2017 recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, recentemente modificato con il D. lgs. 201/2022 e Codice civile per la disciplina societaria),
- provinciale (legge provinciale nr. 12/2007 recante "Servizi pubblici locali e partecipazioni pubbliche" e succ. mod. nonché Decreto del Presidente della Provincia n. 17/2023 "Regolamento di esecuzione in materia di Public Corporate Governance della Provincia autonoma di Bolzano").

Tenuto conto delle norme citate, l'esercizio del controllo analogo è stato esaminato con riferimento al modello C.O.S.O.¹, del quale sono stati presi in considerazione i principi applicativi maggiormente pertinenti (fra i 17 previsti dal modello), in particolare quelli relativi alle attività del controllo ed alla informazione e comunicazione, tenuto conto che si tratta dell'analisi di un ambito specifico, cioè quello relativo alle modalità di esercizio del controllo analogo.

Oggetto del presente audit è il controllo analogo esercitato dalle unità organizzative provinciali competenti sulle società SASA Spa e Alto Adige Riscossioni Spa, individuate fra le società per le quali la Provincia ha chiesto e ottenuto l'iscrizione nell'elenco delle società in house (disciplinato dalle Linee guida n. 7/2017 dell'ANAC), in relazione alle quali questo Organismo non ha svolto di recente attività di audit.

In particolare, sono stati verificati i seguenti aspetti:

- natura e caratteristiche essenziali del controllo analogo;
- strumenti e modelli organizzativi per la sussistenza del controllo analogo;

¹ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission; il modello riconosciuto a livello mondiale riunisce diverse concezioni e definizioni del controllo interno in un unico approccio strategico

- modalità di controllo sugli organi (nomina/revoca degli amministratori) e sulla gestione (autorizzazione di atti di gestione strategici ed importanti per la vita sociale e per lo svolgimento del servizio affidato, analisi periodica dei risultati conseguiti dall'affidatario in house ecc.);
- esercizio di poteri ispettivi diretti e di controllo (ex ante, contestuale ed ex post) su tutta l'attività sociale.

1.2 Ambito e metodologia dell'audit

L'obiettivo dell'audit consiste nella rilevazione dell'attuale grado di maturità del sistema nell'esercizio del controllo analogo. Si tratta, quindi, di determinare lo status quo ed, eventualmente, di identificare potenziali di miglioramento nella gestione del controllo analogo da parte della Provincia.

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, basate sugli standard professionali dell'IIA (Institute of Internal Auditors) e le norme di controllo dell'INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), attraverso l'intervista al Direttore della Ripartizione Finanze e al Direttore dell'ufficio Entrate per quanto riguarda Alto Adige Riscossioni Spa e l'invio di un questionario al Direttore della Ripartizione Mobilità e al Direttore dell'Ufficio Trasporto persone per quanto riguarda SASA Spa.

1.3 Quadro di riferimento

Disciplina europea

Il controllo analogo è un istituto elaborato in origine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la quale ha proceduto a delineare le condizioni necessarie affinché l'ente pubblico possa affidare direttamente un servizio o una concessione in house providing, ovvero ad una persona giuridica distinta, in assenza di procedure competitive²; tra i requisiti ha individuato il controllo analogo³.

Soltanto successivamente con le Direttive europee n. 23 (art. 17), 24 (art. 12) e 25 (art. 28) del 2014, rispettivamente in materia di concessioni pubbliche, appalti pubblici e appalti pubblici in settori speciali, il legislatore europeo, al fine di circoscrivere l'applicazione della normativa sugli appalti, prevede espressamente la fattispecie „in house providing” e definisce il controllo analogo. Secondo tale definizione, un'amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi «qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso

² Cfr. C. Giust., 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal, cit., che costituisce il leading case in materia; ; C. Giust., 11 gennaio 2005, Stadt Halle C-26/03; C. Giust., 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen; C. Giust., 17 luglio 2008, C-371/05, ASI Comune di Mantova.

³ Gli altri requisiti riguardano l'attività prevalente dell'ente in house e la relativa partecipazione pubblica.

modo dall'amministrazione aggiudicatrice».

Infine, il legislatore europeo prevede anche l'ipotesi del controllo congiunto, qualora la società affidataria sia partecipata da più amministrazioni. In particolare, l'articolo 12 della Direttiva UE 2014/24 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti», con la precisazione, però, che «singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici controllanti»;
- ii) «tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica»;
- iii) «la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti».

Disciplina statale

La disciplina statale in materia si articola in più interventi legislativi: testo unico sulle società a partecipazione pubblica e Codice civile per la disciplina societaria.

Il D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico delle società a partecipazione pubblica) e succ.mod. prevede e definisce il controllo analogo.

L'intervento del legislatore nazionale è rilevante, in quanto, il D.lgs. n. 175/2016, oltre a riprendere la definizione di controllo analogo delle direttive europee, ha contemplato, ai fini dell'esercizio del controllo analogo, poteri sociali particolarmente penetranti a favore dell'ente pubblico, che gli consentono di indirizzare l'attività e di assumere le decisioni strategiche più importanti.

Essenzialmente due sono le tipologie di strumenti funzionali al controllo:

- i patti parasociali;
- le clausole statutarie.

Per quanto riguarda i patti parasociali, questi sono disciplinati nel Codice civile agli artt. 2341-bis e 2341-ter, e rappresentano accordi tra soci che permettono all'amministrazione di esercitare, con poteri speciali, la propria influenza nell'assemblea.

Ai sensi dell'art. 2341-bis del Codice civile vengono indicati quali patti parasociali:

- i sindacati di voto, che consistono in accordi regolanti l'esercizio di voto nell'assemblea, con essi, dunque, i soci si impegnano a votare ciò che è stato pattuito.
- i sindacati di blocco, tramite i quali le parti si obbligano a non cedere le proprie azioni o a farlo in presenza di determinate condizioni. La finalità di questa tipologia di accordi è la stabilizzazione degli assetti proprietari al fine di lasciare inalterato l'assetto societario e scongiurare l'ipotesi di nuovi soci.
- i sindacati di concertazione o di controllo, che vincolano i soci a consultarsi tra di loro prima del voto in assemblea e rappresentano i patti con cui più soci si accordano per esercitare in modo congiunto un'influenza dominante sulla società.

Il D.lgs. n. 175/2016, all'art. 16, introduce la possibile stipula di appositi patti parasociali con durata superiore ai 5 anni, rimuovendo il limite temporale quinquennale previsto dall'art. 2341-bis c.c. per le società in generale e conseguentemente rafforzandone la portata.

Per quanto concerne invece le clausole statutarie, il D. lgs. n. 175/2016 prevede che gli statuti delle società per azioni possano contenere clausole in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 2380-bis⁴ e all'articolo 2409-novies⁵ del Codice civile, consentendo la compressione dei poteri tradizionalmente conferiti all'organo gestionale e la conseguente estensione di quelli conferiti ai singoli soci in assemblea. Gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere infine l'attribuzione, all'ente o agli enti pubblici soci, di particolari diritti ex art. 2468, comma 3, c.c.⁶

Sostanzialmente le clausole statutarie, in deroga alle norme del Codice civile, possono introdurre competenze aggiuntive per i soci e adattare il modello societario, indicando i casi in cui il potere deliberativo dell'assemblea sostituisce quello degli amministratori, rendendo non più esclusiva la competenza decisionale dei medesimi.

Degna di nota è inoltre una ulteriore disposizione del Codice civile, di cui all'art. 2449, che prevede, nel caso di società per azioni partecipate dall'ente pubblico che non fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, un ulteriore strumento di controllo, rilevante in quanto di natura strutturale, quale la designazione dei membri degli organi di gestione e controllo e la relativa revoca. Trattasi di una disposizione che, a differenza delle precedenti previsioni aventi ad oggetto il controllo su attività, garantisce il controllo sugli organi in misura permanente.

Infine, va considerato anche il recente intervento normativo di cui al D. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, che potenzia l'attività di regolazione e di controllo sui servizi pubblici locali a rilevanza economica in qualsiasi forma siano gestiti (in house, affidatari privati, società miste).

Prevede infatti il contenuto minimo obbligatorio dei contratti di servizio, con specifica indicazione degli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi; in tal caso il contratto di servizio medesimo risulta comprendere già il primo step di un controllo di gestione, con individuazione di obiettivi ed indicatori⁷ e rafforza la posizione dell'amministrazione nei confronti della società affidataria del servizio⁸.

⁴ L'art. 2380-bis, comma 1, c.c., introdotto dalla riforma delle società di capitali, con riferimento al sistema di governance tradizionale, enuncia il principio secondo cui «la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale».

⁵ L'art. 2409-novies c.c., con riferimento al sistema di governance dualistico, prevede che la gestione dell'impresa spetti esclusivamente al consiglio di gestione, il quale compie le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale.

⁶ Secondo il comma 3 dell'art. 2468, resta salva la possibilità che l'atto costitutivo preveda l'attribuzione a singoli soci di particolari diritti riguardanti l'amministrazione della società o la distribuzione degli utili.

⁷ Nella formulazione precedente di cui all'art. 113, c. 11 del TUEL (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ora abrogata, si richiedeva genericamente la previsione nei contratti di servizio di «livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti».

⁸ Peraltro, la Civit (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche), con le Linee guida per la definizione degli standard di qualità emanate il 24 giugno 2010, già definiva il percorso metodologico per

Prevede inoltre la vigilanza sulla gestione dei servizi, sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate.

Linee guida ANAC

L'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), con le Linee guida n. 7/2017⁹ ed il recente Vademecum per le società in house¹⁰, ai fini dell'accertamento della sussistenza del requisito del controllo analogo e dell'iscrizione nell'Elenco delle società in house di cui all'art. 5 del Codice dei contratti, individua, a titolo esemplificativo, i seguenti poteri e vincoli, in particolare:

- in capo all'ente pubblico «poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, previsti in specifiche disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto o di appositi patti parasociali»
- in capo alla società in house particolari vincoli per gli amministratori.

I poteri ed i vincoli citati possono consistere nei seguenti aspetti:

- a) il divieto di cessione delle quote a privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- b) l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore del potere di nomina e revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo;
- c) l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore dei poteri di direttiva e di indirizzo e del potere di veto sulla definizione dell'organigramma dell'organismo partecipato e sulle sue modifiche o di un parere vincolante in merito all'adeguatezza dell'assetto organizzativo adottato dalla società in funzione del perseguimento dell'oggetto sociale;
- d) il vincolo per gli amministratori, nella gestione ordinaria e straordinaria, al rispetto delle prescrizioni impartite in sede di controllo analogo e trasfuse in appositi atti formali e vincolanti;
- e) la disciplina precisa e puntuale dell'esercizio del controllo da parte del socio pubblico».

Le forme di controllo analogo previste a titolo esemplificativo dall'Anac si articolano in controllo "ex ante", "contestuale" ed "ex post" sull'attività e sugli atti della società in house e riguardano i seguenti aspetti:

- la previsione, nel documento di programmazione dell'ente pubblico, degli obiettivi da perseguire, anche mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi del servizio e sulla relativa economicità;

l'individuazione degli indicatori e degli standard di qualità dei servizi pubblici e l'inserimento nel Piano della Performance dell'amministrazione.

⁹ Linee guida n. 7/2017, "Iscrizione nell'elenco delle società in house", approvate con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

¹⁰ "Vademecum per le società in house nel nuovo Codice degli appalti e nel Testo unico delle società pubbliche" del 27 maggio 2022, elaborato in collaborazione con il Consiglio nazionale del Notariato

- la preventiva approvazione, da parte dell'ente pubblico, dei documenti di programmazione, delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria, degli atti fondamentali della gestione quali, la relazione programmatica, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo, il piano industriale, il piano economico-finanziario, il piano occupazionale, programma degli acquisti, le alienazioni patrimoniali, e gli impegni di spesa di importi superiori ad un determinato limite;
- la richiesta di relazioni periodiche sull'andamento della gestione;
- la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- la emanazione di indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo in house e direttive vincolanti sul funzionamento amministrativo delle società;
- controlli ispettivi, che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società in house;
- modifica degli schemi-tipo degli eventuali contratti di servizio con l'utenza;
- approvazione del rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo in house e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva.

Disciplina provinciale

Per quanto concerne la normativa provinciale, il legislatore provinciale è intervenuto in materia già con la legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12 recante “Servizi pubblici locali e partecipazioni pubbliche” e succ. mod., precedendo gli interventi normativi europei e statali e provvedendo a recepire i contestuali orientamenti della giurisprudenza europea e nazionale del tempo.

In particolare, all'articolo 3 della legge citata, è previsto, tra i requisiti, per la configurazione di una società in house, il controllo da parte della Provincia analogo a quello esercitato dalla medesima sui propri servizi.

Sono così individuate le modalità di esercizio:

- a) nomina e revoca degli amministratori e dei sindaci della società;
- b) funzioni di indirizzo, con indicazione degli obiettivi dell'attività ed emanazione delle direttive generali per raggiungerli;
- c) attività di controllo gestionale e finanziario, attraverso l'esperimento di sopralluoghi ed ispezioni nonché attraverso l'esame di report periodici sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio.

Tale previsione, così come la normativa statale descritta, va letta ed attuata anche alla luce del recente orientamento giurisprudenziale¹¹, che evidenzia come il potere direzionale dell'ente socio

¹¹ Ordinanza Corte di Cassazione n. 14236/2020

vada temperato con l'autonomia gestionale della società¹². Il potere di controllo dell'ente sulla partecipata non deve essere del tutto uguale a quello esercitato sui propri servizi, bensì simile.

Secondo una recente sentenza della Corte dei conti¹³, infatti, la condizione per cui “la società in house risulti assoggettata ad un potere di direzione gerarchica indistinguibile da quello esercitato dall'ente pubblico sulle proprie articolazioni interne, appare incompatibile con i principi di autonomia patrimoniale e attribuzione della personalità giuridica che il Codice civile riconosce alla società di capitali”.

La Giunta provinciale con delibera n. 134/2010, ha previsto in capo alle società in house alcuni obblighi:

- trasmissione del bilancio infrannuale entro il 30/06 di ciascun anno ai fini della valutazione degli sviluppi economici e finanziari;
- la trasmissione almeno 14 giorni prima della documentazione relativa alle materie all'ordine del giorno delle assemblee dei soci;
- la costante informativa sull'andamento gestionale dell'attività societaria.

Infine, con il recente Decreto del Presidente della Provincia del 28 giugno 2023, n. 17 recante “Regolamento di esecuzione in materia di Public Corporate Governance della Provincia autonoma di Bolzano” è stata adottata una compiuta disciplina del sistema dei controlli sulle società partecipate dalla Provincia (compreso il controllo analogo sulle società in house), dando così esecuzione alle disposizioni legislative di cui agli articoli 63/bis e 66/quarter della legge provinciale n. 1/2002.¹⁴

II. Analisi e valutazione

Dalle interlocuzioni con i Direttori delle strutture organizzative competenti per materia e dalla documentazione raccolta sono emersi i seguenti aspetti.

Alto Adige Riscossioni Spa

È una società per azioni prevista dall'art. 44-bis della l.p. 1/2002, partecipata dalla Provincia autonoma di Bolzano (per il 79,85 %), dai Comuni (per il 19,97%), dalle Comunità Comprensoriali (per lo 0.14%) e da altri enti (Ordine dei Dottori commercialisti di Bolzano e Libera Università di

¹² Si ricorda che la riforma delle società di cui al Decreto legislativo 17/01/2003 n. 6, ha rafforzato i poteri degli amministratori rispetto all'assemblea dei soci, sancendo con l'art. 2380-bis del Codice civile la spettanza esclusiva agli amministratori della gestione dell'impresa sociale.

¹³ Sentenza 373/2021 Corte dei conti_ II Sez. giurisd. centrale d'appello

¹⁴ L'adozione di un regolamento che disciplina la Governance delle società partecipate è stata, peraltro, raccomandata dall'Organismo di valutazione in occasione di precedenti audit svolti negli anni 2016 e 2018.

Bolzano per lo 0,04%).

I suoi compiti, indicati nello Statuto ed ulteriormente specificati nel contratto di servizio, afferiscono principalmente a 4 aree:

- accertamento, liquidazione e riscossione ordinaria dei tributi provinciali ed altre entrate della Provincia;
- riscossione coattiva delle entrate della Provincia e degli altri enti soci;
- gestione delle sanzioni amministrative comminate dalla Provincia e dagli altri enti soci;
- intermediazione tecnologica per la connessione alla piattaforma statale di riscossione "pagoPA" e per la connessione alla piattaforma statale delle notifiche digitali "IO".

Ai sensi della normativa europea, statale e provinciale la società è soggetta al controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi da parte degli enti che hanno affidato il servizio.

Tale controllo è garantito dai seguenti atti regolatori:

- da precise disposizioni statutarie;
- dal patto parasociale "convenzione per la governance", la cui sottoscrizione è condizione per il possesso delle azioni.

Lo Statuto¹⁵ prevede in tal senso:

- limiti e vincoli nel trasferimento delle azioni; infatti è possibile il trasferimento unicamente dell'intero pacchetto azionario, agli enti tassativamente elencati nello Statuto e comunque condizionatamente alla sottoscrizione del patto parasociale, c.d. "*convenzione per la governance*"; in tal modo si intende garantire, prima ancora del controllo analogo congiunto, il rispetto del generale principio normativo per cui la persona giuridica controllata non deve perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti;
- il diritto di prelazione sulle azioni da parte della Provincia, quale socio di maggioranza;
- la composizione del Consiglio di amministrazione a n. 3 membri, di cui 2 designati dalla Provincia ed 1 designato dagli altri enti secondo la procedura prevista nel citato patto parasociale, c.d. "*convenzione per la governance*"; analoga previsione riguarda la nomina del collegio sindacale;
- un sistema di indirizzo, vigilanza e controllo, basato sul funzionamento di due organi deputati allo svolgimento del controllo analogo congiunto:
 - l'Assemblea di coordinamento, composta dai soci;
 - Il Comitato di indirizzo, composto dal Presidente della Provincia o suo delegato, 2 membri nominati dalla Giunta provinciale, dal Presidente del Consorzio dei Comuni o suo delegato e da 2 membri nominati dall'Assemblea di coordinamento (nominati quest'ultimi con l'astensione

¹⁵ Lo Statuto è stato modificato in data 14/12/2017, anche al fine di prevedere un sistema di controllo analogo e di introdurre delle previsioni in merito.

del socio rappresentante la Provincia);

- l'individuazione dei principali atti ed attività di controllo in capo a tale sistema con rinvio alla regolamentazione di dettaglio nel patto parasociale citato.

Il patto parasociale “convenzione per la governance”¹⁶ prevede e regola nel dettaglio:

- le condizioni generali di servizio della società,
- gli organi che esercitano il controllo analogo congiunto, ovvero l'Assemblea di coordinamento ed il Comitato di indirizzo, e le modalità di funzionamento
- l'attività di controllo sulla società e sulle attività della società, con precisazione puntuale degli atti e provvedimenti da sottoporre a verifica.

In particolare, l'Assemblea di coordinamento approva preventivamente i piani industriali e strategici ed emana le linee guida per il Comitato di indirizzo.

A tal proposito si precisa che l'Assemblea di Coordinamento ha approvato il Regolamento contenente le linee guida per il Comitato di indirizzo¹⁷; esso contiene la disciplina in ordine al funzionamento del Comitato ed ai rapporti tra società e Comitato, anche sotto il profilo della trasparenza.

Il Comitato di indirizzo si configura quale organo che svolge il controllo, di natura preventiva, contestuale e successiva, sulla generalità della attività di gestione della società. I suoi compiti sono dettagliatamente previsti e disciplinati nel patto parasociale e nel Regolamento approvato dall'Assemblea di coordinamento.

Il Comitato si riunisce, di fatto, ogni due mesi ed approva preventivamente piani programmatici (anche riferiti a nuovi servizi ed attività), obiettivi e budget, aspetti inerenti all'organigramma ed il personale, sede di servizio, logistica, analisi di rendiconti e report.

Anche a tal fine, la società è dotata di un sistema di monitoraggio finanziario che si articola in:

- un sistema di budgeting,
- un sistema di reporting trimestrale,
- un sistema di forecasting,
- Financial Risk assesment ratios.

La descritta attività di controllo, esercitata a livello di governance, è poi completata dalle verifiche periodiche eseguite dall'Ufficio Entrate in ordine agli aspetti strettamente inerenti alla corretta e regolare esecuzione dei servizi.

A tal proposito va precisato che il contratto di servizio annuale contiene il piano di attività ed il budget triennale con la definizione degli obiettivi gestionali/indicatori.

¹⁶ Il patto parasociale è stato anch'esso modificato dall'Assemblea di coordinamento in data 14/12/2017, al fine di rafforzare le modalità di esercizio del controllo analogo.

¹⁷ Il Regolamento è stato modificato dall'Assemblea di coordinamento in data 14/12/2017.

Il contratto di servizio richiama e specifica, inoltre, l'attività di controllo in capo del Comitato di indirizzo in ordine a precisi atti gestionali, in linea con quanto previsto dagli atti regolatori sopra descritti.

SASA Spa

È una società per azioni, partecipata dai Comuni di Bolzano, Merano e Laives e dalla Provincia autonoma di Bolzano (per l'88,13%); ha per oggetto l'esercizio dell'attività di trasporto pubblico urbano, suburbano ed extraurbano di interesse provinciale.

Nel caso di società *in house providing* partecipata da più amministrazioni, il legislatore europeo e quello statale prevedono il controllo analogo congiunto ed il rispetto di alcuni requisiti; uno di tali requisiti è che gli organi decisionali della persona giuridica controllata siano composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti.

A tale riguardo l'articolo 13 dello statuto di SASA prevede che

- il Consiglio di Amministrazione è composto da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche socie (un amministratore può rappresentare anche più soci);
- tali amministrazioni esercitano sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, praticando congiuntamente un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società, attraverso il Comitato di indirizzo, vigilanza e controllo di cui all'articolo 14 dello statuto;
- la società non persegue interessi contrari a quelli dei soci e a quanto stabilito dal presente Statuto;
- la società tiene conto degli indirizzi forniti dagli Enti Pubblici soci in ordine allo svolgimento dell'attività, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi e delle finalità di pubblico interesse.

Secondo la normativa europea e statale, le amministrazioni aggiudicatrici debbono essere in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica.

Al fine di consentire l'esercizio dell'influenza dominante è stato adottato il modello organizzativo del citato Comitato d'indirizzo, vigilanza e controllo, composto dal rappresentante legale, o suo delegato, di ciascun ente socio; le funzioni di Presidente di Comitato sono svolte dal/la rappresentante del socio Provincia. Il Comitato delibera in ordine alle autorizzazioni preventive sul compimento degli atti gestori (articolo 16 dello statuto che riguarda i poteri del CdA), ha accesso agli ordini del giorno delle sedute del CdA e a tutte le deliberazioni del CdA, riceve a chiusura dell'esercizio sociale la relazione sul governo societario, che dà atto della verifica infra-annuale del rispetto degli equilibri economico-finanziari, della valutazione del rischio di crisi aziendale e dello stato di attuazione degli obiettivi fissati.

Le amministrazioni hanno poi il potere di designare organi di gestione, amministrazione o controllo secondo le regole definite nell'articolo 15, comma 1 dello statuto. In particolare, dei cinque membri del CdA tre sono nominati dalla Provincia, tra cui il Presidente, e due dai Comuni di Bolzano, Merano e Laives a rotazione e d'intesa tra loro, tra cui il Vicepresidente; le nomine devono avvenire nel rispetto delle quote di genere e della proporzionale linguistica calcolata sulla media semplice delle proporzionali riferite agli enti soci.

Il patto parasociale, stipulato tra Provincia e i Comuni di Bolzano, Merano e Laives nel 2021, disciplina le modalità di coinvolgimento dei Comuni soci prevedendo precisi obblighi di consultazione e la rappresentanza di tutti gli enti soci nel Comitato di indirizzo, vigilanza e controllo.

Specifici poteri e vincoli in capo alle amministrazioni, come quelli indicati dall'ANAC con le Linee guida n. 7/2017 ed il recente Vademecum per le società in house sono stati definiti in dettaglio nell'art. 14 dello statuto di SASA che disciplina in dettaglio funzioni e poteri del Comitato di indirizzo, vigilanza e controllo.

Secondo la normativa europea e statale «la persona giuridica controllata non deve perseguire interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti». Il rispetto di tale principio è ribadito nel sopra citato articolo 13, comma 2 dello statuto.

Sulle **modalità con le quali vengono esercitate le varie forme di controllo analogo** (ex ante, contestuale, ex post) indicate dalle citate Linee guida dell'ANAC e dal legislatore provinciale, si è potuto constatare che i sopra citati contratti di servizio e il programma annuale dei servizi di trasporto da eseguire sono considerati documenti programmatici in cui sono indicati gli obiettivi da perseguire con l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi del servizio.

Le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo nonché di diritto all'informazione sono esercitate dal Comitato di indirizzo, vigilanza e controllo di cui al citato articolo 14 dello statuto.

Il bilancio infra-annuale viene trasmesso entro il 30 giugno.

La convocazione e lo svolgimento dell'assemblea dei soci sono disciplinati dettagliatamente negli articoli 9 e 10 dello statuto.

Relazioni periodiche sull'andamento della gestione, sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio vengono richieste dal citato Comitato di cui all'articolo 14 dello statuto.

Sempre sulla base dello stesso articolo dello statuto viene verificato lo stato di attuazione degli obiettivi, con individuazioni delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario, e vengono emanati indirizzi vincolanti sulle modalità di gestione economica e finanziaria dell'organismo in house nonché direttive vincolanti sul funzionamento amministrativo della società.

Il Consiglio di amministrazione è tenuto a consentire in qualsiasi momento lo svolgimento di ispezioni e controlli disposti presso la sede della società da parte del Comitato di indirizzo (articolo 14, comma 3). Inoltre, sono previste riunioni settimanali tra Ripartizione mobilità e SASA nonché Comitati tra Provincia e SASA riguardanti l'esecuzione dei contratti di servizio.

Con decreto del direttore della Ripartizione mobilità della Provincia Autonoma di Bolzano viene approvato il rendiconto, dando atto dei risultati raggiunti dall'organismo in house e del conseguimento degli obiettivi prefissati e fornendo indicazioni di indirizzo sugli obiettivi per la programmazione successiva.

III. Conclusioni

Per quanto concerne il controllo analogo esercitato su Alto Adige Riscossioni Spa e SASA Spa, si può concludere che i descritti modelli di controllo analogo adottati nell'ambito delle previsioni statutarie, del patto parasociale e dei contratti di servizio, forniscono adeguati strumenti ai fini dell'esercizio del controllo analogo congiunto e nell'ambito del sistema dei controlli interni, anche con riferimento al modello C.O.S.O., del quale sono stati presi in considerazione i principi relativi alle attività del controllo ed alla informazione e comunicazione.



Prüfstelle Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
39100 Bozen | Freiheitsstraße 66 pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
Organismo di valutazione PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66 www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp