



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO

PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SULLA REVISIONE ORDINARIA DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DETENUTE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE VALDOSTANE AL 31.12.2020

Deliberazione n. _____ del _____ 2022







CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO

PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

**DELIBERAZIONE E RELAZIONE SULLA
REVISIONE ORDINARIA DELLE
PARTECIPAZIONI SOCIETARIE
DETENUTE DALLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE VALDOSTANE AL 31.12.2020**

Relatore: Consigliere Fabrizio Gentile

Hanno coadiuvato il relatore nell'attività istruttoria:

dott.ssa Debora Marina Marra

Sabrina Scarfone.

OMISSIONIS

INDICE

Pag.

Premessa	6
1. Il quadro normativo	7
2. I controlli sul processo di razionalizzazione degli organismi partecipati	10
3. Il controllo della Sezione	13
3.1. Esiti del controllo di cui alla deliberazione n. 8/2021	13
3.2. La revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2020	14
OMISSIONIS	
D) Automobile Club Valle d'Aosta	24

PREMESSA

La presente relazione dà conto degli esiti delle verifiche effettuate dalla Sezione, conformemente a quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di seguito Testo unico o TUSP) sui piani periodici di razionalizzazione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, comma 1, lett. a, del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

L'analisi riguarda le partecipazioni detenute dagli enti al 31 dicembre 2020.

1. Il quadro normativo

L'art. 3, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto la trasmissione alla Corte dei conti delle deliberazioni di ricognizione delle partecipazioni "strettamente necessarie" al perseguitamento delle finalità istituzionali degli enti, per i dovuti controlli di regolarità e di legittimità, unitamente ai provvedimenti di assunzione di nuove partecipazioni.

Successivamente, l'art. 1, commi 611 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha stabilito l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie pubbliche, dirette e indirette, in modo da conseguirne la riduzione entro il 31 dicembre 2015. Il medesimo articolo ha, infatti, previsto l'adozione di un piano operativo di razionalizzazione, corredata da una relazione tecnica (con relative modalità e tempi di attuazione, nonché con l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire); esso ha stabilito, inoltre, che detto piano dovesse essere comunicato alla Corte dei conti e pubblicato nel sito Internet dell'ente pubblico, in ottemperanza agli obblighi di trasparenza, di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. La normativa in questione è nata con la finalità di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa, nonché la tutela della concorrenza e del mercato. Le disposizioni della predetta legge sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 144/2016, in cui il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 611 e 612, della legge n. 190/2014, affermando che l'obiettivo perseguito dai richiamati commi andasse ricondotto a finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa, attraverso modalità e assetti di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 18 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (cosiddetta legge Madia), ha successivamente previsto il riordino della disciplina sulle partecipazioni societarie, totali o parziali, detenute dalle amministrazioni pubbliche. La ricognizione di dette partecipazioni, prevista dapprima come strumento straordinario, è stata poi portata a regime nel nostro ordinamento giuridico dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia

di società a partecipazione pubblica - TUSP), emendato dal successivo decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

L'evoluzione del processo di razionalizzazione da strumento straordinario di verifica a strumento di carattere periodico ha mostrato la continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, richiedendo una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni da adottare di volta in volta (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione).

Il nuovo processo di razionalizzazione delle società partecipate, delineato nel d.lgs. n. 175/2016, consta di due momenti: la revisione straordinaria e quella periodica, disciplinate rispettivamente dagli artt. 24 e 20 del medesimo decreto, che costituiscono l'evoluzione della normativa recata dall'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190/2014.

La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche ha rappresentato un aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione, già adottato sulla base della legge di stabilità 2015.

L'art. 24 del TUSP, in particolare, ha infatti posto a carico delle amministrazioni pubbliche titolari di partecipazioni societarie l'obbligo di effettuare una ricognizione delle quote detenute direttamente ed indirettamente, finalizzata ad una loro razionalizzazione nei casi previsti dall'art. 20 TUSP (i quali costituiscono i presupposti anche della razionalizzazione periodica). È stata poi stabilita la comunicazione dei risultati di tale ricognizione alle competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti ed alla struttura di monitoraggio del Dipartimento del Tesoro (Ministero dell'economia e delle finanze), di cui all'art. 15 del medesimo Testo unico, per il tramite dell'applicativo "Partecipazioni- sezione revisione straordinaria".

L'operazione di natura straordinaria ha costituito la base per la revisione periodica obbligatoria delle partecipazioni pubbliche, cui sono ora tenuti gli enti territoriali, al pari delle altre amministrazioni pubbliche. Anche i provvedimenti di revisione ordinaria, come i conseguenti piani, redatti annualmente (per la razionalizzazione, fusione o soppressione,

anche mediante messa in liquidazione o cessione delle società) e corredate da una relazione tecnica, sono resi disponibili alla competente Sezione regionale della Corte dei conti.

Per quanto concerne i tempi di presentazione, a norma degli artt. 20, comma 3, e 26, comma 11, del TUSP, la revisione periodica costituisce adempimento da compiere entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento alla situazione al 31 dicembre dell'anno precedente; esso, per la prima volta, è stato realizzato nel 2018 (c.d. prima revisione periodica), in relazione alla situazione al 31 dicembre 2017, mentre nel 2019 è stata effettuata la seconda revisione periodica, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2018; nel 2020, gli enti hanno realizzato la terza revisione periodica, con riferimento alle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019 e, infine, nel 2021, è stata data attuazione alla quarta revisione periodica, oggetto del presente referto, con riferimento al quadro delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2020.

Deve poi osservarsi che l'art. 4 del TUSP stabilisce le caratteristiche che permettono alle amministrazioni pubbliche la costituzione ed il mantenimento di partecipazioni in società, esclusivamente per le attività indicate nella norma.

Da evidenziare, inoltre, che il 25 maggio 2016 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il Presidente della Corte dei conti ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con cui la rilevazione dei dati sugli organismi partecipati dalle pubbliche amministrazioni è stata unificata. Dall'esercizio 2015, dunque, le informazioni sono acquisite mediante l'applicativo Partecipazioni accessibile dal portale del Tesoro (<https://portaletesoro.mef.gov.it>), nel quale le varie Amministrazioni pubbliche, tra cui gli enti territoriali, sono tenute ad effettuare le relative comunicazioni. Con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha adottato una serie di linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni, corredate da un modello standard dell'atto di ricognizione e dei relativi esiti, da allegare alle deliberazioni consiliari degli enti tenuti alla ricognizione, al fine di agevolare il corretto adempimento delle disposizioni di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Tali indicazioni sono rivolte anche agli enti operanti nel territorio delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, nei limiti della compatibilità con i rispettivi

ordinamenti. Esse trovano la loro *ratio* nel controllo degli equilibri di bilancio degli enti territoriali effettuato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, anche sulla base dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Con deliberazione 22/SEZAUT/2018/INPR, la Sezione delle autonomie ha poi adottato un aggiornamento delle indicazioni già fornite con le precedenti linee di indirizzo (tenuto conto della continuità tra la revisione straordinaria e quella periodica), nonché del modello da utilizzare, che è stato integrato in taluni presupposti. La medesima Sezione, in particolare, ha richiamato i principi interpretativi contenuti nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR circa l'obbligatorietà della cognizione - da considerare generalizzata per tutte le partecipazioni societarie – e la necessità di motivazione, da parte degli enti, in ordine alle misure adottate, che restano affidate alla loro responsabilità nella qualità di soci.

Una conseguenza dell'entrata a regime della revisione ordinaria è stata rappresentata dalla confluenza, nell'unico applicativo "Partecipazioni" del Portale del Tesoro, di dati ed esiti della razionalizzazione periodica, con le informazioni richieste ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti negli organi di governo delle società. È stato introdotto, così, un forte elemento di semplificazione degli adempimenti a carico degli enti, ai quali, diversamente dal passato, si chiede di comunicare in banca dati le informazioni relative al censimento annuale e alla revisione periodica in un'unica soluzione, con il vantaggio di inserire una sola volta i dati di comune interesse. Va evidenziato, al riguardo, che la revisione periodica è incentrata sulle partecipazioni societarie, mentre il censimento annuale riguarda tutti gli organismi partecipati. La struttura di monitoraggio del Dipartimento del tesoro (Ministero dell'economia e delle finanze) ha pubblicato le linee operative relative all'unificazione del censimento annuale e della revisione periodica nel relativo sito (http://www.dt.mef.gov.it/it/news/razionalizzazione_partecipazioni_pubbliche.html).

2. I controlli sul processo di razionalizzazione degli organismi partecipati

La verifica sugli esiti della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche rappresenta un ambito rilevante dei controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Il ruolo della magistratura contabile in tale settore, già delineato dalle disposizioni della legge finanziaria 2008 (art. 3, co. 28, l. n. 244/2007) e confermato nella successiva normativa (art. 1, cc. 611 e 612, l. n. 190/2014), ha trovato l'assetto definitivo nel d.lgs. n. 175/2016.

La conferma, a regime, dell'obbligo per le amministrazioni di analizzare, periodicamente, l'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dimostra come nel Testo unico sia immanente l'obiettivo di contenere e razionalizzare il proliferare delle società a partecipazione pubblica. Nel contempo, il d.lgs. n. 175/2016 prevede un articolato sistema di verifiche sugli esiti della revisione effettuata, che vanno comunicati, come detto, alla Sezione della Corte dei conti competente, nonché alla struttura del MEF (prevista dall'art. 15), deputata ad effettuare il monitoraggio sull'attuazione del Testo unico.

L'art. 20, comma 3, del Testo unico con riferimento ai piani di revisione ordinaria delle partecipazioni, nello specificare che gli stessi sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, ne prevede l'invio alla Sezione di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del TUSP. Il provvedimento di ricognizione straordinaria deve essere trasmesso alla competente Sezione della Corte dei conti "perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo" (art. 24, co. 3). L'esito negativo di tale controllo può sfociare in una pronuncia di accertamento delle irregolarità, con la sollecitazione ad adottare misure correttive.

La ricognizione delle partecipazioni detenute riguarda anche quelle indirette, di minima entità ed anche le partecipazioni in società "quotate"; infatti la legge utilizza l'avverbio "tutte", sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestarne l'assenza. La centralità del processo di razionalizzazione comporta, pertanto, l'esigenza di una costante riflessione da parte degli enti soci in ordine alle decisioni da adottare con riguardo al "portafoglio" delle partecipazioni. In tal senso i criteri dettati dall'art. 20, comma 2, del Tusp (richiamato dall'art. 24) sono di ausilio e di guida per le scelte che le amministrazioni devono operare nel caso si configurino i seguenti indici di criticità:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino tra quelle “indispensabili” ai fini del perseguitamento delle finalità istituzionali;
- 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 (le c.d. “società-doppione”);
- 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) partecipazioni in società aventi necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) partecipazioni in società che necessitano di essere aggregate aventi ad oggetto le attività consentite ai sensi dell’art. 4 Tusp.

L’adempimento dell’obbligo di provvedere alla cognizione in vista della razionalizzazione è presidiato da appositi meccanismi sanzionatori, fermo restando che gli atti di scioglimento e di alienazione delle quote societarie restano disciplinati dalle disposizioni del codice civile (art. 24, comma 5, richiamato dall’art. 20, comma 7).

Nel caso della revisione periodica, gli enti inadempienti sono soggetti alle misure previste in sede di revisione straordinaria, nonché a sanzioni pecuniarie (da un minimo di euro 5.000,00 a un massimo di euro 500.000,00), fatto salvo il danno eventualmente contestato in sede di giudizio amministrativo-contabile.

Il Testo unico ha, poi, confermato gli incentivi alle dismissioni previsti dalle norme pregresse, richiamate dall’art. 20, co. 6, del Tusp. Sebbene gli esiti della cognizione siano rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni partecipanti, tale valutazione 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).

La trasmissione dei piani operativi, così come l'invio delle deliberazioni di ricognizione, soddisfa finalità di trasparenza ed è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte.

3. IL CONTROLLO DELLA SEZIONE

3.1 Esiti del controllo di cui alla deliberazione n. 8/2021

Con deliberazione 20 maggio 2021, n. 8, la Sezione ha approvato, con apposito referto, gli esiti del controllo effettuato sui piani di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute direttamente o indirettamente, al 31 dicembre 2019, dalle amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), del TUSP. Per la prima volta, l'ambito dei soggetti analizzati è stato ampliato rispetto alla precedente relazione di questa Sezione, comprendendo, a seguito di specifica nota istruttoria, anche gli ordini professionali.

Agli esiti del controllo effettuato, la Sezione rilevava, in generale, che gli enti esaminati avevano motivato in termini sufficientemente adeguati le scelte operate, prendendo atto, tra l'altro, che tutti gli Ordini professionali interpellati avevano comunicato l'esito negativo della ricognizione, fatta eccezione per l'Ordine dei Veterinari che aveva segnalato di detenere una partecipazione societaria, ricadente nella criticità di cui all'art. 20, comma 2, lettera b) del TUSP (numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti). Al riguardo, la Sezione invitava l'Ordine stesso a valutare iniziative utili al superamento di tale criticità, adottando specifiche misure di razionalizzazione all'atto della revisione ordinaria successiva.

La Sezione, inoltre, rilevava che, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del TUSP, “*(...) le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15*”, e invitava

gli Ordini professionali a porre in essere tale adempimento all'atto delle successive revisioni ordinarie, nonché a inserirne i dati nel portale "Partecipazioni".

Dall'esame del predetto portale, la Sezione riscontrava che l'AREA VdA - Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura aveva adottato il provvedimento n. 88/2020, avente a oggetto l'esito negativo della ricognizione delle partecipazioni detenute, ma non lo aveva trasmesso a questa Sezione.

La Sezione rinnovava, inoltre, l'invito agli enti in possesso di partecipazioni nella società IN.VA. S.p.A. ad assumere iniziative idonee a superare le problematicità rilevate in merito alla composizione dell'organo di amministrazione della partecipata detenuta, già riscontrate nella deliberazione n. 13/2020.

La Sezione invitava l'AVMS ad adottare specifiche misure di razionalizzazione sulla propria partecipata, al fine di superare la criticità di cui all'art. 20, comma 2, lettera d), nella revisione ordinaria, da adottare entro il 31 dicembre 2021, oggetto del presente referto.

La Sezione richiamava, infine, l'obbligo per gli enti di pubblicare sui rispettivi siti *web* istituzionali, in esecuzione dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, gli esiti delle revisioni adottate.

3.2 La revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2020

In continuità con le precedenti deliberazioni, il controllo della Sezione ha riguardato i seguenti enti, che, in adempimento della previsione di cui all'art. 20 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, hanno trasmesso gli atti di ricognizione delle partecipazioni dagli stessi detenute alla data del 31 dicembre 2020:

- Università della Valle d'Aosta - Université de la Vallée d'Aoste (deliberazione n. 92 del 21 dicembre 2021 del Consiglio dell'Università);
- Camera valdostana delle imprese e delle professioni – Chambre valdôtaine des

entreprises et des activités libérales (verbale di deliberazione n. 13 del 27 dicembre 2021);

- Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente – ARPA VdA (provvedimento del Direttore generale n. 112 del 23 dicembre 2021);
- Automobile Club Valle d'Aosta (deliberazione presidenziale n. 7/2021 del 16 dicembre 2021);
- IVAT – Institut Valdôtain de l'Artisanat de Tradition (verbale di deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 20 del 23 dicembre 2021);
- Associazione Valdostana dei Maestri di Sci (provvedimento del Consiglio direttivo n. 8/2021 del 24 novembre 2021);
- A.P.S.P. Casa di Riposo J.B. Féstaz (deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 33 del 13 dicembre 2021);
- Azienda USL Valle d'Aosta (deliberazione del Direttore generale n. 635 del 22 dicembre 2021);
- Ordini professionali.

Relativamente all'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura della Regione Autonoma Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste (AREA Vda) e all'Azienda regionale per l'edilizia residenziale della Valle d'Aosta (ARER), la Sezione ha reperito autonomamente - come peraltro negli anni precedenti – i provvedimenti adottati, non essendo stati oggetto di apposito invio alla Sezione stessa.

Di seguito, il Collegio espone le risultanze del controllo effettuato sulle revisioni ordinarie adottate dagli enti, sulla base dei provvedimenti approvati o delle informazioni reperite nel portale “Partecipazioni” o nel sito istituzionale degli enti stessi.

OMISSIS

D) Automobile Club Valle d'Aosta

La revisione ordinaria delle partecipazioni riconducibili all'A.C.V.A. ha ad oggetto unicamente la ACI Service Valle d'Aosta S.r.l., società strumentale del socio unico Automobile Club Valle d'Aosta, che opera in regime di "in house providing". Tale revisione è stata deliberata, nei termini di legge, con provvedimento del Presidente, trasmesso il 16 dicembre 2021. Dall'atto di ricognizione risultano motivati la titolarità della partecipazione e il relativo mantenimento, in quanto la società partecipata rispetta i requisiti previsti dall'art. 4 del TUSP, con particolare riferimento alla produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguitamento delle finalità istituzionali dell'ente (comma 1), alla produzione di un servizio di interesse generale (comma 2, lett. a) e alla produzione di beni o servizi strumentali all'ente (comma 2, lett. d).

La Sezione rileva, però, la mancata osservanza del parametro di cui all'art. 20, comma 2, del medesimo Testo unico, per quanto concerne il limite di fatturato al di sotto della soglia prevista dalla normativa (1 milione di euro).

La Sezione invita, pertanto, l'ente ad adottare specifiche misure di razionalizzazione al fine di superare la criticità riscontrata.

OMISSIS

