



Governance delle partecipazioni a società e ad altri organismi

**Verifica ai sensi della lettera e) del comma 1
dell'articolo 24 della legge provinciale n. 10/1992**

Eva Maria Kofler

Wolfgang Bauer



Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bolzano/Bozen, corso Libertà/Freiheitsstraße 66

tel. 0471 402 212

fax: 0471 260 114

pruefstelle@landtag-bz.org

organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INDICE

I. CONTESTO NORMATIVO, MOTIVAZIONE E FINALITÀ DELL'INDAGINE	4
II. AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO	4
III. STATO DI FATTO.....	4
IV. VALUTAZIONI E RACCOMANDAZIONI	9

I. Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine

Ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 24 della legge provinciale n. 10/1992, l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di questa funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2018.

Obiettivo della verifica è fare alcune valutazioni essenziali sulla governance da parte della Provincia delle proprie partecipazioni a società e altri organismi; e conseguentemente individuare, se necessario e ragionevole, proposte di miglioramento.

II. Ambito e approccio metodologico

Ancora una volta si è dovuto tener conto delle risorse a disposizione dell'Organismo di valutazione. Pertanto ogni anno, dell'insieme dell'azione amministrativa si analizzano a fondo solo temi e aspetti specifici, scelti per il loro significato particolare o trasversale.

L'ambito della *governance delle partecipazioni* è stato individuato attraverso una valutazione professionale, basata sulle capacità e conoscenze acquisite nonché sui risultati e l'esperienza di verifiche precedenti.¹

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente verifica contiene elementi di un'analisi di legittimità, regolarità ed economicità nonché elementi di un'analisi organizzativa e di sistema.

La verifica si è basata su un questionario dettagliato riguardante diversi aspetti della governance delle partecipazioni, nonché sulle risposte fornite dalla direttrice dell'ufficio vigilanza finanziaria.

III. Stato di fatto

Aspetti generali e organizzativi

¹ Le relazioni dell'Organismo di valutazione su "Legittimità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa" (dicembre 2016 e febbraio 2018), che hanno esaminato la governance delle partecipazioni in generale, e specialmente delle partecipazioni per quanto riguarda l'Informatica Alto Adige spa.

In applicazione del comma 5 dell'articolo 1 della legge provinciale n. 12/2007 si è svolta, con delibera della Giunta provinciale n. 1460/2017, una revisione straordinaria comprendente la ricognizione di tutte le partecipazioni dirette e indirette a società al 23 settembre 2016² nonché un'indagine delle partecipazioni da alienare.³ In conseguenza, delle 21 partecipazioni dirette e di 1 società indirettamente controllata, 12 sono state mantenute senza misure di razionalizzazione; per 7 sono state previste misure di razionalizzazione in forma di cessione o vendita, e per 2 in forma di una fusione o incorporazione. Detta delibera non quantifica i risparmi attesi da tali misure.

Ai sensi della disposizione succitata, entro il 31 dicembre 2017 si dovevano adeguare alle prescrizioni della legge provinciale anche gli statuti delle società controllate e delle società in house. A questo fine, nel settembre 2017 l'ufficio vigilanza finanziaria aveva trasmesso a queste società delle istruzioni con i previsti adeguamenti obbligatori e un facsimile di statuto, per garantire completezza e unitarietà delle modifiche agli statuti. Le società dovevano far pervenire le proposte di modifica a detto ufficio entro la metà di ottobre 2017. L'ufficio, dopo averle esaminate, le ha sottoposte alla Giunta provinciale (per la Provincia quale socio), così da permettere alle assemblee dei soci di approvare le modifiche entro il termine.

Il Documento di economia e finanza provinciale⁴ definisce la corretta vigilanza sull'amministrazione finanziaria degli enti strumentali, delle società controllate e delle società a partecipazione provinciale come obiettivo strategico per la ripartizione finanze. Alla domanda sulla forma di questo controllo e su come suddividere la governance generale e specifica fra la ripartizione finanze e le diverse ripartizioni competenti, l'ufficio vigilanza finanziaria richiama le funzioni della ripartizione come definite dalla legge provinciale n. 10/1992, e osserva: "Riguardo alla partecipazione della Provincia a società, l'ufficio vigilanza finanziaria riceve le convocazioni delle assemblee dei soci e fa avere alla Giunta provinciale un promemoria con elencazione e commento dei vari punti all'ordine del giorno. In questo documento viene inoltre previsto che la Giunta provinciale nomini il rappresentante del socio Provincia alla successiva assemblea dei soci. Per gli enti strumentali i bilanci, le modifiche ai bilanci e il rendiconto annuale sono esaminati dall'ufficio vigilanza finanziaria e quindi approvati con decreto dell'assessore alle finanze."

Riguardo all'esercizio della governance generale e specifica, l'ufficio comunica che è in elaborazione un regolamento, e richiama le delibere della Giunta provinciale n. 134/2010 e 1108/2015 contenenti alcune regole di comportamento, nonché il comma 6 dell'articolo 1 della

² Per illustrare entità e rilevanza di queste partecipazioni riproduciamo in allegato una tabella di sintesi, pubblicata sul sito della Provincia alla sezione "Amministrazione trasparente".

³ Vedi anche le linee di indirizzo della Corte dei conti, sezione delle autonomie, per la revisione straordinaria della partecipazioni, luglio 2017.

⁴ Approvato con delibera della Giunta provinciale n. 664/2017.

citata legge provinciale n. 12/2007 con (fra l'altro) norme sui consigli di amministrazione e di vigilanza delle società a controllo pubblico.

La legge provinciale n. 12/2007 e le disposizioni statali⁵ fissano scadenze diverse per la succitata revisione straordinaria. L'ufficio vigilanza finanziaria osserva che il legislatore provinciale ha recepito o modificato alcune disposizioni statali ovvero le richiama. L'ufficio fa notare alcune divergenze rispetto al testo unico statale, che il legislatore provinciale ha deliberato avvalendosi di margini decisionali autonomi.⁶

Alla domanda se sono stati stabiliti criteri obiettivi e comprensibili per la selezione e la copertura degli organi amministrativi e di vigilanza ovvero dei revisori, così da garantire una corretta e trasparente gestione di strategie e rischi, l'ufficio risponde richiamando la lettera h) del comma 6 dell'articolo 1 della succitata legge provinciale, ai cui sensi i componenti di tali organi "oltre ai requisiti stabiliti dallo statuto della società, devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia". L'ufficio tiene inoltre un elenco in cui gli interessati possono farsi iscrivere (presentando una domanda e il curriculum). In base a tale elenco le ripartizioni competenti elaborano proposte su cui decide la Giunta provinciale. Sulla questione se, in caso di nomina di dipendenti provinciali a componenti degli organi di vigilanza, il loro ambito di competenza professionale venga esaminato riguardo a eventuali conflitti d'interesse ovvero alla garanzia d'indipendenza, l'ufficio non prende posizione.

Secondo informazioni dell'ufficio vigilanza finanziaria, l'osservanza delle prescrizioni di legge provinciali sulla rappresentanza dei gruppi linguistici e sulla rappresentanza equilibrata dei due sessi è prevista nelle succitate istruzioni, ed è stata verificata per l'approvazione delle modifiche agli statuti, che ora contengono tali prescrizioni.

Il divieto, stabilito dalla lettera c) dell'articolo 4-quater della legge provinciale, d'istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme sulle società, è esplicitato anche nelle succitate istruzioni, e ne è stata verificata l'osservanza nell'approvare le modifiche agli statuti. Secondo l'ufficio vigilanza finanziaria, le commissioni con funzioni d'indirizzo, vigilanza e controllo sono previste per effettuare un controllo analogo, e normalmente esse sono composte dai rappresentanti legali dei soci. Al

⁵ Decreto legislativo n. 175/2016, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

⁶ L'ufficio vigilanza finanziaria osserva al riguardo: "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).

riguardo le istruzioni prevedono che le modalità di esercizio del controllo siano definite con patto parasociale fra gli enti soci o da una commissione con funzioni d'indirizzo, vigilanza e controllo. Secondo l'ufficio non c'è una regolamentazione unitaria per i patti parasociali, perché questi differiscono da caso a caso. In conseguenza questi patti vanno redatti individualmente.

Il divieto, stabilito dalla lettera b) dell'articolo 4-quater della legge provinciale, di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e di corrispondere trattamenti di fine mandato ai componenti degli organi sociali, è stato recepito nel quadro degli adeguamenti. Si tratta di una novità. La verifica spetta agli organi di vigilanza. Secondo informazioni dell'ufficio vigilanza finanziaria, il controllo sull'osservanza di questo divieto sarà previsto anche nel futuro regolamento sulla governance.

Tale regolamento comprenderà anche una normativa per regolamenti interni unitari ovvero linee d'indirizzo per gli organi di vigilanza.

Il procedimento d'iscrizione all'elenco delle società in house⁷ è svolto dall'ufficio vigilanza finanziaria in collaborazione con l'ufficio organizzazione e d'intesa con il Consorzio dei Comuni.

Contratti di servizio, programmi di attività, vigilanza finanziaria

Su contratti di servizio, programmi di attività, modalità di finanziamento ovvero vigilanza finanziaria vi sono, seppure in forma non del tutto definita, direttive unitarie, contenute nella già citata delibera della Giunta provinciale n. 134/2010.⁸ Al riguardo l'ufficio segnala il previsto regolamento sulla governance, col quale s'intendono disciplinare unitariamente gli aspetti succitati.

L'ufficio vigilanza finanziaria comunica che si sta elaborando un regolamento per gli enti strumentali della Provincia al fine di applicare le disposizioni sull'armonizzazione della contabilità⁹. Finora a questo fine erano state redatte solo linee guida annuali.

Incarichi dirigenziali

⁷ Vedi le linee guida dell'ANAC n. 7/2017 per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni e degli enti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di società in house ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016.

⁸ Questa delibera, integrata dalla delibera n. 1108/2015, contiene "regole minime di comportamento per la gestione dei rapporti con le società controllate dalla Provincia" nonché i criteri per definire i compensi dei dirigenti apicali.

⁹ L'articolo 64-bis della legge provinciale n. 1/2002, inserito quest'anno e riguardante il consolidamento dei bilanci, recita: "Con delibera della Giunta provinciale sono individuati gli organismi strumentali, gli enti strumentali e le società che costituiscono il gruppo amministrazione pubblica (GAP) e il gruppo bilancio consolidato (GBC)" (vedi delibera della Giunta provinciale n. 262/2018).

Alla domanda se la nomina dei direttori avviene con una procedura di selezione aperta e trasparente, l'ufficio risponde richiamando le relative disposizioni negli statuti delle società. Il facsimile di statuto fatto pervenire insieme alle istruzioni, nonché gli statuti adeguati in conseguenza, prevedono una procedura di selezione fra persone con alta qualifica professionale ed esperienza dirigenziale.

Riguardo a durata e rinnovo degli incarichi di direzione, l'ufficio cita le delibere della Giunta provinciale n. 134/2010 e 1108/2015. Il tetto massimo per lo stipendio definito da quest'ultima si trova ora anche alla lettera i) del comma 6 dell'articolo 1 della legge provinciale più volte citata, e dev'essere verificato dagli organi di vigilanza.

Secondo l'ufficio, questi aspetti nonché il raggiungimento degli obiettivi devono costituire l'oggetto del futuro regolamento sulla governance.

Personale

Riguardo all'assunzione e alla gestione del personale, l'ufficio richiama il succitato facsimile di statuto messo a disposizione delle società (ovvero gli statuti modificati su quella base). In tale modello l'assunzione del personale necessario ovvero il conferimento degli incarichi devono avvenire secondo il diritto del lavoro. I posti sono riservati ai tre gruppi linguistici in proporzione alla loro consistenza numerica come rilevata dall'ultimo censimento. Inoltre un'adeguata conoscenza del tedesco e dell'italiano è un requisito per l'assunzione. Gestione e organizzazione del personale devono essere disciplinate da un regolamento interno. Spetta al consiglio di amministrazione stabilire criteri e modalità per selezionare il personale e conferire gli incarichi, nell'osservanza dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Ai sensi della lettera k) del comma 6 dell'articolo 1 della legge provinciale n. 12/2007, criteri e modalità per il reclutamento del personale devono tener conto degli obiettivi definiti dalla Giunta provinciale per contenere le spese di funzionamento¹⁰. Detta lettera prevede inoltre un graduale allineamento ai criteri di assunzione del personale e al trattamento giuridico-economico contemplati per il personale della Provincia. Essa prevede poi una ricognizione del personale in servizio e la redazione di un elenco delle eventuali eccedenze di personale, al fine di agevolare

¹⁰ Il comma 6-bis dell'articolo 13 della legge provinciale n. 15/2010 prevede a questo fine un atto di indirizzo (non ancora emanato), con specifici criteri e modalità per l'attuazione del principio di contenimento dei costi del personale.

eventuali procedure di mobilità fra società a controllo pubblico entro un certo periodo di transizione.¹¹

Riguardo in particolare alla cessione o al rientro di personale nell'amministrazione provinciale contestualmente a esternalizzazione o riassunzione di certi servizi di detta amministrazione, l'ufficio comunica che ciò non è di propria competenza; richiama comunque le norme generali sul pubblico impiego.

Anticorruzione, trasparenza, protezione dei dati

L'ufficio comunica inoltre che l'osservanza delle disposizioni sulla prevenzione della corruzione, la trasparenza e la protezione dei dati, la cui applicazione compete normalmente al direttore o direttrice, è verificata dagli organi di vigilanza¹².

Secondo informazioni dell'ufficio, una revisione interna non è prevista obbligatoriamente per le società ed enti partecipati.

IV. Valutazioni e raccomandazioni

Passando per diverse riforme - alcune delle quali ampie - della legge provinciale n. 12/2007, il legislatore ha realizzato una normativa organica sulle partecipazioni pubbliche. Ciò è avvenuto in base al nuovo testo unico statale sulle società a partecipazione pubblica, rispettando al contempo le esigenze di autonomia della Provincia, quali la tutela delle minoranze linguistiche. In seguito, su richiesta dell'ufficio competente, anche gli statuti delle società controllate e in house sono stati adeguati alle prescrizioni di legge.

Si valuta positivamente il fatto che la governance delle società partecipate e degli enti strumentali della Provincia debba essere oggetto di un regolamento da approvare entro quest'anno (nel 2016

¹¹ A inizio marzo 2018 la ripartizione lavoro ha fatto pervenire alle società a controllo pubblico una circolare per fare chiarezza sulle rilevazioni riguardanti il personale nonché sull'assunzione di personale a tempo indeterminato in dette società.

¹² Vedi la determinazione dell'ANAC n. 1134/2017, "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici". In caso di controllo congiunto da parte di più amministrazioni pubbliche queste ultime stabiliscono - anche con patti parasociali -, a chi competono la vigilanza sull'attuazione e la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione.

era già stata espressa una raccomandazione in tal senso¹³). Così, come risulta dalle risposte date al questionario:

- si creerebbe un quadro per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo su società partecipate ed enti strumentali;
- conformemente al comma 6 dell'articolo 1 della citata legge provinciale, la governance generale e specifica verrebbe suddivisa fra la ripartizione finanze e le diverse ripartizioni competenti;
- si disciplinerebbero contratti di servizio, programmi di attività, modalità di finanziamento ovvero vigilanza finanziaria, nonché la reportistica e l'attività degli organi di vigilanza;
- si disciplinerebbero gli incarichi di direzione.

Il previsto regolamento dovrebbe anche definire chiaramente il gruppo dei destinatari di tali misure (indipendentemente da quanto stabilito ai sensi dell'articolo 64-bis della legge provinciale n. 1/2002, dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia nonché del Documento di economia e finanza provinciale).

L'ufficio vigilanza finanziaria comunica che, come già menzionato, si sta elaborando un apposito regolamento per armonizzare la contabilità negli enti strumentali della Provincia. Al riguardo si dovrebbe verificare se l'ambito di applicazione di questo regolamento si possa estendere all'intero gruppo dei destinatari del regolamento sulla governance.

Per la selezione e la copertura degli organi amministrativi e di vigilanza ovvero per la scelta dei revisori si dovrebbero elaborare, anche ai fini della trasparenza, direttive o criteri obiettivi e comprensibili, fermi restando i requisiti definiti per statuto e i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti dalla legge provinciale. Si dovrebbe inoltre garantire che in caso di nomina di dipendenti provinciali siano esclusi conflitti d'interessi legati al loro ambito di competenza professionale, e ne venga assicurata l'indipendenza.

Riguardo all'assunzione e alla gestione del personale, la lettera i) del comma 6 dell'articolo 1 della legge provinciale contiene chiare norme sul contenimento della spesa, l'allineamento al quadro normativo per il personale provinciale e la ricognizione del personale (comprese le esigenze riguardo alla mobilità), da applicare nella governance della Provincia.

Creare un quadro giuridico e organizzativo - in forma di regolamento per la governance delle società partecipate e di altri organismi provinciali - è un presupposto essenziale per un'efficiente

¹³ Vedi nota 1.

gestione delle partecipazioni da parte della ripartizione finanze e delle diverse ripartizioni competenti.

Una tale gestione delle partecipazioni¹⁴ ha una funzione di supporto e comprende, in sostanza, i quattro ambiti essenziali: politica delle partecipazioni, loro gestione, loro controllo, nonché l'espressione d'istruzioni da parte della Provincia ai propri rappresentanti.

La gestione delle partecipazioni ha i seguenti obiettivi concreti:

- sostegno all'attuazione di obiettivi politici,
- verifica del raggiungimento degli obiettivi di bilancio e di risultato,
- predisposizione di standard per un'efficiente reportistica da parte di società ed enti strumentali partecipati,
- opera d'informazione per i responsabili politici, e
- sostegno alla dirigenza delle società ed enti strumentali partecipati nella realizzazione, fra l'altro, di un *compliance management system (CMS)*, riguardante tutte le misure organizzative necessarie a garantire l'osservanza delle prescrizioni di legge - p. es. su anticorruzione, trasparenza e protezione dei dati - ovvero delle normative interne di tali società o enti.

Entro l'estate del 2019 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni espresse.

Eva Maria Kofler

Wolfgang Bauer

APPENDICE

¹⁴ Vedi *Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen*, Bericht des Österreichischen Bundesrechnungshofs, Bund 2013/7.



Organigramma degli Enti provinciali, degli Enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione e delle Società partecipate della Provincia Autonoma di Bolzano

