



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL MOLISE**

**RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL GIUDIZIO DI
PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014**

(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

MOLISANA S.P.A. *												
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.		28	17	0	0	0	0	0	0	1	1	0

**La società non ha dipendenti*

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati trasmessi dalla Regione Molise

7. Le società partecipate

7.1 Premessa

Il fenomeno della partecipazione da parte degli enti territoriali in organismi diritto privato, in particolare in quelli costituiti in forma societaria, è stato in passato e continua ad essere oggetto di attenzione da parte del legislatore nazionale sotto diversi e molteplici profili, quali la tutela della concorrenza, i riflessi finanziari che le partecipazioni societarie hanno sui bilanci pubblici, la loro riduzione e/o razionalizzazione, l'introduzione di un sistema di controlli sui risultati della loro gestione sino ad arrivare al consolidamento dei loro bilanci con quelli degli enti pubblici partecipanti attraverso l'introduzione del concetto di "gruppo ente territoriale".

L'utilizzazione dello strumento societario come modello di organizzazione scelto dai soggetti pubblici per lo svolgimento di proprie funzioni e servizi non deve costituire, tuttavia, lo strumento per eludere disposizioni di natura pubblicistica dirette al coordinamento della finanza pubblica, quali le regole del patto di stabilità interno, i vincoli in tema di assunzione del personale o di indebitamento, le procedure ad evidenza pubblica.

Laddove le partecipazioni degli enti locali rispondono principalmente all'esigenza di esternalizzazione di servizi pubblici per i cittadini, le società partecipate dalle Regioni dovrebbero rappresentare una modalità integrativa e ausiliaria per l'esercizio delle funzioni istituzionali della Regione, nonché per il conseguimento degli obiettivi di programmazione regionale.

Come gli altri enti locali, le Regioni hanno esternalizzato funzioni, servizi ed attività, costituendo società oppure entrando nel capitale di società esistenti, fino al consolidarsi di nuovi modelli di governo regionale fondati sull'affidamento a tali soggetti della gestione dei servizi pubblici per la collettività regionale, nonché sul decentramento delle funzioni strumentali all'azione dell'ente (previsti dagli statuti regionali e istituiti con leggi regionali), sino al configurarsi di gruppi societari facenti capo alle stesse Regioni.

Nel trasferire risorse finanziarie alle partecipate, le Regioni devono svolgere un ruolo programmatico ancor più gestionale; per tale ragione, appare fondamentale, in prima analisi, che tra Regione e società partecipata venga realizzato un circuito organizzativo in grado di collegare in maniera funzionale l'attività della partecipata agli obiettivi regionali.

Sin dal referto sulla finanza regionale 2010-2011 (Deliberazione di questa Sezione n. 26/2014) e di parifica sul rendiconto 2012 e 2013 (Deliberazioni nr. 42/2014 e nr. 217/2014) la trattazione del tema delle partecipate si è incentrata sulla verifica di una reale corrispondenza tra l'attività della partecipata e le funzioni istituzionali della Regione, sulla verifica dell'esistenza di un "controllo analogo" da parte della Regione, sull'analisi dei flussi finanziari trasferiti alle società, sulle procedure di trasformazione *in house providing* di alcune di esse.

Tale esame si è condotto alla luce delle sempre più serrate scelte operate dal legislatore al fine di contenere il fenomeno delle partecipate, sia attraverso l'introduzione dell'obbligo di dismettere le partecipazioni non rispondenti a specifici requisiti (cfr. legge finanziaria 2008 e D.L. n. 78/2010), sia attraverso l'assoggettamento delle società partecipate ad un regime più strettamente pubblicistico (basti pensare alla regolamentazione del numero e dei compensi degli amministratori, nonché alle limitazioni in tema di assunzioni ed in tema di spese del personale).

Per il 2014 si è ritenuto di confermare le modalità di esame sin qui utilizzate, confermando altresì la verifica della dimensione del fenomeno delle partecipazioni ed analizzando i principali dati contabili delle società partecipate. Tuttavia questi ultimi, relativamente all'esercizio in esame, non appaiono completamente in grado di fornire informazioni sulla situazione economico-patrimoniale di ognuna, in quanto incompleti spesso a causa della mancata approvazione del bilancio entro lo stesso termine di approvazione del rendiconto regionale.

7.2 Il contesto normativo

L'utilizzo dello strumento societario come modello di organizzazione scelto dai soggetti pubblici per lo svolgimento di proprie funzioni e servizi è stato disciplinato dal legislatore con interventi sempre più volti, nel tempo, ad evitare che esso potesse costituire il mezzo per eludere disposizioni di natura pubblicistica volte al coordinamento della finanza pubblica, quali le regole del patto di stabilità interno, i vincoli in tema di assunzione di personale o di indebitamento, le procedure ad evidenza pubblica.

Il fenomeno delle società partecipate regionali, dal canto suo, trova la sua disciplina in leggi regionali che, tendenzialmente, esplicitano le ragioni che hanno condotto alla costituzione dell'organismo partecipato, la sua struttura e finalità, nonché gli obiettivi perseguiti ed i mezzi funzionali alla sua operatività. Può dirsi che l'opportunità, o meno, del ricorso allo strumento della società partecipata, unitamente alla valutazione delle effettive esigenze dell'amministrazione regionale, resta assorbita dalla scelta operata dal legislatore regionale,

sul presupposto che, alla base di tale scelta, siano state compiute delle preventive valutazioni di economicità dirette a verificare se il ricorso al modello stesso della partecipazione societaria sia effettivamente strategico e utile in relazione alla situazione organizzativa dell'ente, ai suoi compiti istituzionali ed alle caratteristiche di mercato.

Il contesto normativo di riferimento, ampio ed articolato, parte dalla disposizione contenuta nell'art. 29, co. 1, lett. b) della legge 28.12.2001 n. 488 (finanziaria 2002) che autorizza gli enti pubblici a costituire, nel rispetto della condizione di conseguire economie di gestione, soggetti di diritto privato ai quali affidare servizi in precedenza svolti dall'amministrazione.

Di particolare rilievo per le partecipazioni della Regione sono le disposizioni dell'art. 13, d.l. n. 223/2006, che hanno disciplinato il regime delle società partecipate *in tutto o in parte* dalle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali che *producono beni o servizi strumentali* all'attività degli enti pubblici partecipati o che, nei limiti di legge, risultino *affidatarie di funzioni amministrative* di competenza degli enti suddetti.

La giurisprudenza amministrativa ha contribuito a tracciare il contorno della "strumentalità" alla quale si riferisce l'art. 13, definendola⁹⁶ come l'attività rivolta agli stessi enti promotori o comunque azionisti della società per svolgere funzioni di supporto dell'amministrazione pubblica secondo l'ordinamento amministrativo ed ha posto l'accento sul requisito dell'"oggetto sociale esclusivo" che caratterizza le società partecipate che svolgono attività strumentali, non estendendosi a quelle che operano nel settore dei servizi pubblici locali.

Il regime giuridico tracciato, infatti, è di natura sostanziale, prevedendo la legge che tali società:

- 1) debbano operare con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti;
- 2) non possano svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara;
- 3) fatta eccezione delle società di intermediazione finanziaria di cui al T.U. approvato con d.lgs. n. 385/1993, non possano partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale;
- 4) debbano avere un oggetto sociale esclusivo, e ciò proprio in funzione rafforzativa della regola dell'esclusività, volta ad evitare che dopo l'affidamento la società possa fare altro.

L'individuazione delle società partecipate che producono beni o servizi strumentali all'attività della Regione appare più agevole rispetto alla ricognizione di quelle che possono ritenersi affidatarie di funzioni amministrative di competenza regionale, in considerazione delle variegate finalità istituzionali delle Regioni.

In merito, la Sezione Regionale per il Friuli Venezia Giulia, nella deliberazione n. 39/2011, ha avuto modo di osservare: "*precisato che l'esercizio di una funzione amministrativa si può in sostanza definire come il perseguimento di un interesse pubblico previsto dalla legge a mezzo di*

⁹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 4346/2009.

un'attività tipizzata, pare rilevante sottolineare che le suddette fondamentali funzioni regionali (di programmazione e di trasferimento delle risorse) hanno un contenuto assai lato e che conseguentemente il loro esercizio si viene necessariamente a caratterizzare per un'ampia discrezionalità. (...). Da ciò deriva che un eventuale conferimento di siffatta funzione (a mezzo del trasferimento della stessa a una società partecipata) non solo deve essere supportata da una previsione legislativa che specifichi adeguatamente i limiti e i contenuti dell'esercizio (discrezionale) della funzione pubblica effettuato da un soggetto privato, ma anche e soprattutto che siano chiaramente e incisivamente delineate le modalità attraverso le quali l'ente pubblico indirizza e controlla l'esercizio della funzione.

Da quanto sopra consegue che l'art. 13 nulla ha esplicitamente previsto, invece, in ordine alle modalità attraverso le quali un servizio strumentale possa essere, a regime, affidato, in particolare a una società partecipata. Tale omissione pare giustificata dal fatto che, in considerazione dello stretto rapporto di soggezione della partecipata all'ente che deve necessariamente sussistere ai fini dell'esercizio di servizi strumentali (e di funzioni amministrative), la casistica più ampiamente (se non totalmente) prefigurabile in ordine al conferimento di siffatti servizi è quella dell'affidamento diretto, da attuare necessariamente secondo il regime dell' "in house providing". E, a questo proposito, non si può non rilevare che sussiste un notevole allineamento tra i contenuti di ciò che può essere definito "statuto legale della società strumentale" (e cioè i requisiti sostanziali, individuati dall'art.13, che debbono essere posseduti ai fini dell'esercizio di attività strumentali) e i presupposti dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in conformità ai principi giurisprudenziali affermati in tema di "in house providing", cui fa esplicito riferimento l'art. 23 bis del d.l. 112/2008".

Con l'espressa finalità di tutela della concorrenza e del mercato, nonché con l'intento di razionalizzare e/o ridurre le partecipazioni societarie, l'art. 3 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria 2008) stabilisce che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È, in ogni caso, sempre ammessa la costituzione e l'assunzione di partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza secondo le modalità indicate dalla norma (comma 27). L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27, delibera che deve essere trasmessa alla competente sezione della Corte dei conti (comma 28).

Le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27 devono essere cedute a terzi nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica (comma 29). Il termine, originariamente previsto in trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007, è stato prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 147/2013, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedure di evidenza pubblica cessa ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla

cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

Nel caso in cui, ricorrendo i presupposti del comma 27, le amministrazioni costituiscano società o enti, comunque denominati, o assumano partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti nella norma specificati, e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica (comma 30).

Le valutazioni e le decisioni richieste dai commi 27, 28 e 29 in ordine a ciò che potrebbe essere definita come la "strategicità" della partecipazione rispetto alle funzioni istituzionali della Regione e al perseguimento di interessi di carattere generale pare che non possano esaurirsi sul piano amministrativo, ma, specie ai fini di eventuali dimissioni, si ritiene che debbano essere supportate da disposizioni di rango legislativo⁹⁷. Ciò non toglie comunque che le norme in parola debbano ricevere attuazione da parte dell'Amministrazione regionale, alla quale compete, pertanto, un dovere di iniziativa per il raggiungimento degli obiettivi individuati dal legislatore nazionale.

Si consideri, poi, che con l'art. 18 del D.L. n. 112 del 12 giugno 2008 (convertito dalla legge n. 133/2008), si è stabilito che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità di reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165⁹⁸.

Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo devono, comunque, adottare criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (comma 2)⁹⁹.

⁹⁷ Di tale parere è la Sezione Regionale di controllo per il Friuli, con la già citata delibera n. 39/2011.

⁹⁸ Il comma citato così prevede: *"Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:*

- a) *adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;*
- b) *adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;*
- c) *rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;*
- d) *decentramento delle procedure di reclutamento;*
- e) *composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali".*

⁹⁹ Si riporta anche il testo del comma 2-bis, così come da ultimo modificato dall'art. 3, comma 5-quinquies, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114: *"Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun*

Inoltre, l'art. 76, comma 7, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, (comma in seguito abrogato dall' art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114), ha incluso nel calcolo di incidenza, ai fini della determinazione del tetto del 50% (tra spesa di personale e spesa corrente) oltre il quale opera il divieto assoluto di assunzione, le spese di personale delle società partecipate, che si sommano a quelle dell'ente¹⁰⁰. La Corte costituzionale, con sentenza 7 giugno 2012 n. 148, ha ritenuto che tale disposizione rivesta natura di principio di coordinamento della finanza pubblica e, di conseguenza, non sia lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale.

Assumono inoltre rilevanza le disposizioni contenute nel d.l. n.78/2010, commi 6 e 11 dell'art. 6, in ordine rispettivamente alla riduzione del 10% del compenso di cui all'art. 2389, primo comma c.c. per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo e alla riduzione della spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità nonché per sponsorizzazioni. Tali disposizioni sono, tuttavia, riferite alle sole società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196. Più significativo, invece, il comma 19 dell'art.6 del medesimo d.l. n.78/2010 che, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, pone il divieto alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.¹⁰¹

Si consideri, adesso, che la disciplina in materia di società pubbliche, introdotta dall'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012), è stata profondamente incisa dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 229 del 23 luglio 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 1,2, 3 secondo periodo, 3-sexies ed 8 nella

soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".

100 Cfr. Corte dei conti, sez. aut., deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG, depositata il 28 dicembre 2011, secondo cui il c.d. *miniconsolidamento* riguarda anche le società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, n. 1 e 2, c.c., (società partecipate da più enti pubblici o anche da privato se scelto con gara) purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali, escluse le società quotate. Sul calcolo del rapporto di incidenza, ha stabilito che, in fase transitoria, "si agisce soltanto sul numeratore, ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico dell'ente medesimo (o ai ricavi derivanti da tariffa, se presenti in luogo del corrispettivo stesso)".

¹⁰¹ Il comma 19 prevede anche che "Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. 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, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma".

parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria. Conseguentemente è intervenuto lo stesso legislatore con la legge n. 147 del 27 dicembre 2013, abrogando i commi cassati e quelli ad essi connessi e dettando nuove disposizioni per le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali.

La citata normativa, con l'evidente intento di ridurre il numero, ha previsto che entro il 31 dicembre 2013 debbano essere sciolte le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% del totale.

Tra le disposizioni in vigore del predetto art. 4 è tuttora previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possano acquisire servizi a titolo oneroso, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato (tra cui le società) esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Detti enti di diritto privato che forniscono servizi a favore delle stesse amministrazioni, anche a titolo gratuito, eccettuati i casi previsti dalla norma, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche (comma 6).

A decorrere dal 1° gennaio 2014, al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti indicati acquisiscono sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal d.lgs. n. 163/2006 e nel rispetto dei principi stabiliti all'art. 2 dello stesso decreto legislativo (comma 7).

Tra le altre disposizioni riguardanti le società, introdotte dal d.l. n. 95/2012, si ricorda l'obbligo (a pena di nullità del contratto e responsabilità disciplinare ed amministrativa), per quelle a totale partecipazione pubblica, di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o accordi quadro messi a disposizione dalla Consip e dalle centrali di committenza ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati, salvo che si possa procedere ad affidamenti che prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle predette convenzioni e accordi quadro (art. 1, commi 7 e 8).

Sul versante dei controlli si deve segnalare l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 213/2012), che ha stabilito che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il SSN secondo le modalità previste dal terzo comma, verificano anche che i rendiconti delle regioni tengano conto, oltre che dei risultati definitivi della gestione degli enti del SSN, anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione.

Inoltre, nello specifico intento di contenere fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica, sono state adottate importanti misure volte alla sostanziale "pubblicizzazione" degli organismi partecipati, applicando nei loro confronti regole e vincoli previsti anche per gli enti proprietari.

Sotto tale aspetto, si segnala l'adozione, in attuazione della L. n. 190/2012, del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, in tema di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

L'art. 22 di tale testo normativo, pone a carico di ciascuna PA l'obbligo di pubblicare ed aggiornare annualmente l'elenco dei seguenti organismi partecipati: a) enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente; b) società partecipate in via diretta, ivi comprese quelle con quote di partecipazione minoritaria; c) enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione. Dal novero delle società partecipate soggette agli obblighi di trasparenza sono escluse quelle che emettono strumenti finanziari, quotati in mercati regolamentati, e le loro controllate (art. 22, co. 6, d.lgs. cit.). Obblighi di trasparenza più attenuati sono previsti per le società di cd. secondo livello, in quanto è stabilito che le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo *"promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate"* (art. 22, co. 5, d.lgs. cit.).

I dati che devono essere pubblicati ed aggiornati annualmente sono quelli *"relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, 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. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo"* (art. 22, co. 2, d.lgs. cit.).

A tal riguardo, la norma prevede anche che *"nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali degli enti di cui al comma 1, nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15"*, mentre l'applicazione degli stessi principi di trasparenza è promossa dalle amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni, per il tramite delle società direttamente controllate (art. 22, co. 5, d.lgs. n. 33/2013).

Si prevede, nell'ipotesi di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti partecipati, il divieto di erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata (art. 22, co. 4), ferme restando le sanzioni amministrative a carico dei responsabili di tali violazioni (art. 47, co. 1).

Si è verificato che, riguardo agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni di cui alla normativa richiamata, la Regione Molise ha ottemperato all'obbligo di pubblicazione dei dati relativi alle società partecipate sul sito internet istituzionale, e che tali dati sono accessibili dalla sezione *"Amministrazione Trasparente"*.

Altro importante sintomo della c.d. "pubblicizzazione" è costituito dalla soggezione delle "società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative" alle disposizioni sul procedimento amministrativo (art. 29, co. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 10, co. 1, lett. b, l. 18 giugno 2009, n. 69), in coerenza con la nozione di "organismo di diritto pubblico" riportata nel codice dei contratti pubblici in attuazione della normativa sovranazionale¹⁰².

7.3 Le società partecipate della Regione Molise

Si è avuto modo di precisare nel paragrafo precedente che l'art. 3, co. 27-32 della l. n. 244/2007 ha introdotto precisi limiti alla costituzione ed alla partecipazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi.

La norma, in linea di continuità con le misure di tutela della concorrenza introdotte dal c.d. decreto Bersani (d.l. n.223/2006), prevede - allo scopo di tutelare la concorrenza e il mercato - che le amministrazioni pubbliche non possano costituire né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione stessa, precisando inoltre che l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento di quelle attualmente detenute dovesse essere autorizzato dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza del presupposto, definito dalla giurisprudenza contabile, "di funzionalizzazione"¹⁰³, e consistente nella correlazione tra l'attività societaria e le effettive necessità istituzionali dell'ente partecipante.

L'inerenza strumentale è considerata esistente *ex lege* laddove si tratti di società che operano nei servizi pubblici locali di interesse generale; al contrario, necessita di un accertamento caso per caso per le società che svolgono *attività strumentali alle funzioni proprie dell'ente o alle quali l'ente stesso abbia esternalizzato proprie funzioni istituzionali*.

La Giunta Regionale ha deliberato la ricognizione delle partecipazioni societarie possedute dalla Regione Molise, a titolo diretto e indiretto, e l'avvio del percorso di dismissione e/o

¹⁰² "Qualsiasi organismo, anche in forma societaria: - istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; - dotato di personalità giuridica; - la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico" (art. 3, co. 26, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163)

¹⁰³ In tal senso si rimanda alla Deliberazione 5/2009/PAR della Sezione Regionale di controllo per il Veneto: "l'articolo 3, commi 27-32, nel porre limitazioni alla costituzione e alla partecipazione in società da parte delle pubbliche amministrazioni, ribadisce e rafforza il principio generale secondo cui la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali, a prescindere dalla qualificazione privatistica di tali soggetti, richiede come presupposto la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici, attribuiti ad una pubblica amministrazione. La norma, inoltre, mira a ridurre l'operatività di soggetti che per la presenza diretta o mediata della mano pubblica finiscono in sostanza con l'eludere il rischio d'impresa, e ad arginare il sempre più frequente abuso di forme privatistiche da parte delle pubbliche amministrazioni, a causa del quale queste risultano presenti in settori assolutamente estranei alla loro mission istituzionale. L'effetto ultimo di tali restrizioni legislative, come detto precedentemente, è quello di limitare i costi di tali organismi societari che gravano sulla finanza pubblica."

mantenimento di tali partecipazioni, con D.G.R. n. 1132 del 30/12/2010, definendo il programma approvato successivamente dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 173 del 26/08/2011.

Questa Sezione non ha mancato di rilevare, già in sede di parifica del bilancio 2013, che nella deliberazione richiamata non fosse dato ravvisare una motivazione adeguata, come invece espressamente richiesto dalla norma, in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 3, comma 27, della l. n. 244/2007, osservando, in particolare, che *"essa non rappresenta una valutazione puntuale, relativa ad ogni singola partecipazione, da cui si possa evincere la piena sussistenza dei requisiti richiesti dalla norma e finalizzati al mantenimento, ma si limita a riprodurre semplicemente un elenco delle società per le quali si autorizza il mantenimento stesso, in quanto "sussistono gli elementi di necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali"¹⁰⁴, un elenco di società per le quali si autorizza il mantenimento in quanto "esercitano attività strumentali utili al perseguimento di finalità di carattere generale rispondenti ai bisogni della collettività regionale"¹⁰⁵ e, infine, un elenco di partecipazioni da dismettere in quanto "svolgono attività meramente produttive non strettamente necessarie per il raggiungimento dei fini istituzionali della Regione né configurabili come strumentali al soddisfacimento dei bisogni della collettività regionale"¹⁰⁶.*

Dal canto suo, l'allegato alla D.G.R. in esame, in riferimento a ciascuna società, riporta sinteticamente il settore di attività, il capitale sociale e la quota di partecipazione regionale e non contiene alcun riferimento alle finalità istituzionali che si collegano alle attività svolte dalle società stesse, né tantomeno alla normativa regionale o a documenti di programmazione economico-finanziaria da cui evincere le finalità collegate. Mancava, inoltre, come già rilevato, ma che giova ribadire, l'indicazione delle ragioni che giustificavano il mantenimento dell'organismo societario, con particolare riferimento al complesso dei costi sostenuti dalla Regione, alla convenienza economica nel proseguire la partecipazione (rispetto all'affidamento a terzi delle medesime attività) nonché alla ponderazione degli interessi coinvolti.

In sede di esame del rendiconto 2013 l'amministrazione regionale riferiva come fosse in corso una *"rimodulazione dell'assetto emerso nella D.G.R. n. 1132/2010, anche in considerazione della evoluzione normativa intervenuta e delle mutate esigenze pubbliche da*

¹⁰⁴ Le società di questo primo gruppo sono: Autostrada del Molise S.p.A.; Finmolise S.p.A.; Molise Dati S.p.A.; Sviluppo Italia Molise S.p.A.; Finmolise Sviluppo e Servizi s.r.l.; KORAI – Consorzio Regionale per Amministrazioni e Imprese – S.c.a.r.l.

¹⁰⁵ Le società di questo secondo gruppo sono state individuate in: Gestione Agroalimentare Molisana s.r.l.; Sviluppo Montagna Molisana S.p.A.; Molise Sviluppo S.C.P.A.; Molise Innovazione S.C.P.A.; Centro Fieristico di Selvapiana S.p.A.; Funivie Molise S.p.A.; Solagrital s.c.

¹⁰⁶ Le società di questo terzo gruppo sono state individuate in: Campitello Matese S.C.P.A.; Zuccherificio del Molise S.p.A; Matese per l'occupazione S.C.P.A.; Geomeccanica S.r.l.; LTM S.p.a.; IND.AL.CO S.p.A.; I.FI.M. S.p.A.; FLEXOPACK S.p.A.; CONTAGRICOL S.p.A.; INNOVA S.C.A.R.L.; Energia Verde s.r.l.; Castellina s.r.l.; Aeroporto del Molise S.p.A.; LT Automazione s.r.l.; I.L.L. SUD s.r.l.; INTEMO s.r.l.; SVIAM S.C.A.R.L.; TSM S.p.A.; COTEB S.C.A.R.L.; AGRISviluppo 2000 S.C.A.R.L.; ASVIR MOLIGAL; Oleificio Cooperativo "Fraterna Seconda" – Isernia; Consorzio MOLIGAL; Cantina Cooperativa Valtappino – Campobasso; Cantina Cooperativa Valbiferno – Guglionesi; Cantina Cliternia – Campomarino; Oleificio Cooperativo – Portocannone; Cooperativa Olearia Larinese – Larino; Oleificio Cooperativo San Giovanni – Colletorto; Cooperativa Agricola Aurora – Ururi; Oleificio Cooperativo – S. Martino in Pensilis; Oleificio Cooperativo – Venafro; Cooperativa Agricola – Monteroduni; Oleificio Cooperativo TRE COLLI – Rotello; Cooperativa Allevatori Sabatella – Riccia; Cooperativa Allevatori – Vastogirardi; Cooperativa Allevatori – Agnone; Cooperativa Capuano – Agnone; Consorzio Meccanizzazione – Larino; CO.TE.B. – Larino; Servizi commerciali integrati S.C.I. s.r.l.; Garanzia Italia Confidi.

perseguire, mediante l'evoluzione delle procedure di "exit strategy", che tengano conto, per singola partecipazione, sotto un profilo economico aziendale, dell'efficienza operativa delle società a partecipazione pubblica".

Tra gli elementi da segnalare nell'ottica sopra descritta e diretta ad affrontare le situazioni societarie che mostrano segnali negativi, dovuti a situazioni di squilibrio finanziario e/o di deficit strutturale, vi è il sistema disegnato dall'art. 15 della L.R. 18.04.2014, n. 11 (Legge finanziaria regionale 2014), con il quale si è inteso stabilire, nella prospettiva di un contenimento dei costi, un piano di "Razionalizzazione del Sistema Regione Molise". In particolare, l'articolo in questione prevede quanto di seguito:

"1. La razionalizzazione e la riorganizzazione degli enti del Sistema Regione Molise si conformino ai seguenti criteri direttivi:

- a) riduzione degli oneri finanziari a carico del bilancio regionale;*
- b) fusione-accorpamento e reinternalizzazione di organismi e strutture che svolgono attività analoghe o complementari, con conseguente riduzione della spesa;*
- c) soppressione degli enti che non abbiano finalità strategica per la Regione Molise, con previsione di gestione commissariale, con funzione liquidatoria, degli enti soppressi o messi in liquidazione;*
- d) razionalizzazione degli organi amministrativi, di controllo e consultivi, con contestuale revisione della quantificazione dei compensi, delle indennità o di qualsiasi altra utilità, per tutti gli organismi.*

2. La Giunta regionale, tenuto conto dei criteri direttivi di cui al comma 1, entro e non oltre 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, al fine di assicurare il coordinamento ed il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, propone al Consiglio regionale disegni di legge che prevedano la soppressione o l'accorpamento, o, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari, di aziende speciali, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti parte del Sistema Regione Molise ed in particolare dei seguenti enti:

- Finmolise Spa;*
- Sviluppo Italia Molise;*
- Enti provinciali del Turismo di Campobasso e Isernia (EPT);*
- Azienda Autonoma Soggiorno e Turismo di Termoli (AAST);*
- Korai s.r.l.;*
- Azienda Speciale Molise Acque;*
- ARPA Molise.*

3. Le società partecipate, titolari di partecipazioni regionali indirette, ad esclusione di quelle per le quali è in atto un procedimento di cessione, di liquidazione o una procedura concorsuale, presentano, entro e non oltre 45 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una

proposta operativa di razionalizzazione o dismissione delle proprie partecipazioni, di cui alla Tabella "B"¹⁰⁷ allegata alla presente legge, sulla base dei criteri direttivi indicati nel comma 1.

4. Le proposte di cui al comma 3 sono approvate, entro e non oltre 30 giorni dalla loro presentazione, dalla Giunta regionale, la quale le sottopone al vaglio del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 6, lettera g), dello Statuto.

5. Il trattamento economico omnicomprensivo dei direttori/segretari generali degli enti di cui alla tabella "C" allegata alla presente legge è definito stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico dei Direttori d'Area della Regione Molise, come definito dall'articolo 21 (trattamento economico del Direttore generale, del Segretario generale e dei direttori d'area) della legge regionale 23 marzo 2010, n. 10 .

6. Il trattamento omnicomprensivo dei dirigenti degli enti di cui alla tabella "C" allegata alla presente legge è definito stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico dei direttori di servizio della Regione."

Riguardo a detto piano di razionalizzazione, in sede di Relazione annuale sul sistema dei controlli del Presidente della Regione per l'anno 2015, si dichiara che il Piano Operativo di razionalizzazione delle partecipazioni effettivamente detenute è in corso di predisposizione¹⁰⁸.

In sede di audizione i rappresentanti della Regione hanno inoltre dichiarato che i tempi previsti dalla normativa sopra richiamata sono slittati per via della trasmissione del detto Piano ai sindacati¹⁰⁹. Tale circostanza è stata poi confermata con una comunicazione formale indirizzata alla Sezione¹¹⁰.

Le successive tabelle n. 78 e 79 riportano la situazione economico finanziaria e patrimoniale delle partecipate dirette sulla base dei dati di bilancio del triennio 2012-2014¹¹¹,

¹⁰⁷ La tabella B è la seguente:

Tabella B

Società a partecipazione regionale indiretta:

a) tramite Sviluppo Montagna Molisana Spa: Funivie Molise S.p.A.

b) tramite G.A.M. S.r.l.: Solagrital S.c.p.A.

c) tramite Molise Dati S.p.A.: Wircom S.p.A., Sopros S.p.A., Banca delle Province Molisane

d) tramite Sviluppo Italia Molise S.p.A.: Molise Sviluppo S.c.p.A., Garanzia Italia (Confidi), Servizi Commerciali Integrati S.r.l.

e) tramite Zuccherificio del Molise S.p.A. : Nuovo Zuccherificio del Molise S.r.l., Molise Agroalimentare S.c.a.r.l.

f) tramite Finmolise S.p.A.: Asvir Moligal, Centro Fieristico Polifunzionale di Selvapiana S.p.A. (in liquidazione), Agri Sviluppo 2000 S.c.a.r.l., Contagricol S.p.A., Coteb S.c.a.r.l., Energia Verde S.r.l., I.Fi.M. S.p.A., Ind.Al.Co. S.p.A., Molise Innovazione S.c.p.A., Matese per l'occupazione S.c.p.A., Molise Sviluppo S.c.p.A., Aeroporto del Molise S.p.A. (in liquidazione), Innova (in liquidazione), LTM S.p.A. (in liquidazione), SV.I.A.M. (in liquidazione), Finmolise Sviluppo e Servizi S.r.l. (in liquidazione), Flexopack S.p.A. (in concordato preventivo).

¹⁰⁸ Sempre in sede di Relazione annuale sui controlli, si dichiara che, "nelle more di una riorganizzazione complessiva del fenomeno di riferimento, l'Esecutivo ha intrapreso nei riguardi di ciascun organismo partecipato specifiche azioni di efficientamento gestionale, impartendo disposizioni contenitive della spesa pubblica e di riordino delle funzioni dagli stessi detenute". (Cfr. sez. 2.5, quesito nr. 3, Relazione cit.).

¹⁰⁹ Cfr. verbale audizione del 22 aprile 2015 con i rappresentanti della Regione Molise.

¹¹⁰ Nota prot. 1042 dell'11.05.2015.

¹¹¹ L'istruttoria ha esaminato i dati economico-finanziari delle sole società partecipate direttamente dalla Regione Molise: Autostrada del Molise S.p.A., Finmolise S.p.A., Molise Dati S.p.A., Sviluppo Italia Molise S.p.A., Gestione Agroalimentare Molisana s.r.l., Sviluppo Montagna Molisana S.p.A., Zuccherificio del Molise S.p.A., Gestione Agroalimentare Molisana, Korai, Geosat Molise Consorzio.

mentre la terza tabella evidenzia i flussi finanziari erogati dalla Regione Molise nel medesimo triennio¹¹².

L'esame delle tabelle mostra che sono diverse le società in condizioni di disequilibrio finanziario e di deficitarietà strutturale. Si deve segnalare che, eccezion fatta per la società FinMolise S.p.A.¹¹³ e per Autostrada del Molise S.p.A., i cui dati riportati nelle tabelle – per quest'ultima - si riferiscono al preconsuntivo, la Regione Molise ha trasmesso i dati di bilancio delle partecipate direttamente per l'esercizio 2014 (oltre alle due società citate, Molise Dati S.p.A. e Agenzia Regionale per lo Sviluppo del Molise – Sviluppo Italia Molise S.p.A.) solamente in sede di controdeduzioni alla Relazione sul Rendiconto 2014 di questa Sezione propedeutica al giudizio di parifica. Non può mancare di rilevarsi che, tra l'altro, la D.G.R. n. 189 del 30.04.2015, di approvazione della proposta di legge regionale "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2014", recava l'approvazione, tra gli allegati, ed a titolo di documentazione, del solo bilancio di esercizio 2014 della FinMolise S.p.A. Tale circostanza, oltre ad essere censurabile *ex se*, dal momento che l'Ente regionale deve garantire la sollecita approvazione dei rendiconti delle partecipate da allegare alla proposta di legge di approvazione del rendiconto, specie delle società *in house*, entro il medesimo termine stabilito per l'approvazione del rendiconto regionale, determina l'opportunità di confermare i rilievi già formulati in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2013. Le perdite di esercizio, realizzatesi consecutivamente per tre esercizi¹¹⁴, unitamente alla presenza, per le società *in house providing* Molise Dati e Korai, di un *trend* crescente di indebitamento, rappresentano un sintomo evidente di situazioni cronicizzate o in corso di cronicizzazione, che impongono una condotta rigorosa nei rapporti tra l'Ente pubblico e le sue partecipate, non potendosi ignorare

¹¹² La Regione non ha fornito i dati di Bilancio al 31.12.2014 delle società Gestione Agroalimentare Molisana s.r.l., Sviluppo Montagna Molisana S.p.A., Zuccherificio del Molise S.p.A., Gestione Agroalimentare Molisana, Korai. La sezione, come già spiegato nel testo, prima ancora dell'invio dei dati da parte della Regione in sede di controdeduzioni alla relazione, aveva tuttavia preso atto, tramite il BUR Molise n. 12 del 16.05.2015, delle D.G.R. n. 168, 176 e 178 del 24.04.2015, di presa d'atto, rispettivamente, dei bilanci di esercizio 2014 di Molise Dati S.p.A., di Sviluppo Italia S.p.a. e di Autostrada del Molise S.p.A. Il bilancio 2013 di Korai s.r.l. non è stato approvato, mentre i dati relativi ai flussi di GAM s.r.l. sono stati elaborati sulla base dei dati di bilancio 2013. In riferimento ai flussi di GAM s.r.l. si osserva che i relativi dati sono stati elaborati sulla base dei dati di bilancio 2013 e della Nota Integrativa approvati successivamente alla conclusione del procedimento istruttorio che ha portato alla redazione ed approvazione dello schema di Rendiconto Generale della Regione per l'anno 2013, oggetto di parifica. Tali dati consistono nella somma di € 16.690.000 di cui € 5.800.000,00 con il versamento del socio Regione tramite FINMOLISE S.p.A. ed € 10.890.000,00 con la compensazione dei crediti per finanziamenti del socio Regione verso la GAM s.r.l. alla data del 31.12.2012. Si tratta di versamenti effettuati da Finmolise a GAM nell'esercizio 2013 in conto futuro aumento. Dal sistema di contabilità URBI nel corso dell'anno 2013 non risultano erogate dalla Regione somme allo Zuccherificio del Molise S.p.A., mentre alla KORAI s.r.l. risultano essere state erogate somme per complessivi Euro 405.315,14 in conto Residui anno 2012 (cap.36704).

¹¹³ Sono stati inviati dei dati di bilancio al 31.12.2014 della società FinMolise S.p.A., di cui si è preso atto, a titolo di documentazione, dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 189 del 30.04.2015, di approvazione della proposta di legge regionale "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario anno 2014". Nelle tabelle sono stati inseriti i dati desumibili dalla relazione del Consiglio di Amministrazione della partecipata.

¹¹⁴ Valgono tali rilievi per Autostrade del Molise S.p.A., per Sviluppo Italia S.p.A., Sviluppo Montagna Molisana s.r.l. e Gestione Agroalimentare Molisana s.r.l., di cui si dispone di dati fino al 2013. Per la GAM s.r.l. in particolare, le somme contabilizzate nel proprio Bilancio 2013 nella voce relativa al Patrimonio netto corrispondono all'operazione straordinaria di aumento di capitale, deliberato con D.G.R. n. 385 del 13.08.2013 e al verbale dell'Assemblea del 26.08.2013. Con questa operazione si è deliberato l'azzeramento del capitale sociale con copertura parziale delle perdite subite, nonché l'aumento del capitale sociale per € 18.890.000,00. Il socio Regione Molise, nel corso dell'esercizio 2013, ha effettuato mediante FINMOLISE, versamenti in conto futuro aumento di capitale sociale per un totale di € 5.800.000,00. La società KORAI s.r.l., società *in house* dal 2012, ha realizzato, al 31.12.2013, una perdita di esercizio pari ad € - 240.841,00 che, unita ad altre criticità ritenute rilevanti, hanno condotto, con D.G.R. n. 727 del 30.12.2014, a demandare al Presidente della Regione Molise di proporre, in assemblea straordinaria dei soci, la messa in liquidazione della società stessa ai sensi dell'art. 2484 ss. c.c.

l'incidenza dei risultati della gestione di queste ultime sugli equilibri di bilancio del socio pubblico¹¹⁵.

Tali considerazioni sembrano fondare la decisione assunta dall'esecutivo regionale, con D.G.R. n. 727 del 30.12.2014, di prendere atto sia delle risultanze contabili negative della società *in house* Korai s.r.l. che dell'assenza di una finalità strategica, presupposto indefettibile per giustificare la strumentalità dell'organismo *in house providing*, demandando al Presidente della Regione Molise di proporre la messa in liquidazione della società stessa. Tale linea di condotta è stata confermata dalla legge regionale di stabilità (L.R. n. 9/2015) che ha autorizzato l'esecutivo regionale a disporre lo scioglimento e la liquidazione della Korai s.r.l.¹¹⁶.

La Sezione, sebbene i bilanci di esercizio 2014 di alcune delle partecipate siano stati trasmessi dalla Regione – come detto – solamente in sede di controdeduzioni alla Relazione propedeutica al giudizio di parifica, aveva già verificato che, con D.G.R. nn. 168, 176 e 178, tutte del 24.04.2015, pubblicate nel BUR n. 12 del 16.05.2015, la Giunta Regionale aveva preso atto, rispettivamente, dei bilanci di esercizio a tutto il 31.12.2014 delle società Molise Dati S.p.A., Sviluppo Italia Molise S.p.A., Autostrada del Molise S.p.A. L'approvazione tempestiva di tali atti, recanti la presa d'atto dei bilanci di tre importanti partecipate della Regione, tra cui due *in house*, in una data precedente quella di approvazione della proposta di legge del rendiconto 2014, avrebbe imposto l'inserimento, tra gli allegati di quest'ultima, di tali bilanci, in ossequio a precise prescrizioni normative. Tale omissione, va rilevato, costituisce un comportamento censurabile.

Costante preoccupazione del legislatore, di cui si trova una eco significativa nella giurisprudenza di questa Corte, è quella di precisare principi e regole da rispettarsi da parte delle società pubbliche nel dar corso ad operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione, tenuto conto della necessità, per l'ente pubblico, di assicurare un impiego delle proprie risorse in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Proprio nel perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, con legge regionale n. 16/2010, all'art. 3, comma 11, la Regione Molise ha recepito il disposto del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, stabilendo che *"la Regione Molise non può, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nè rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali"*.

Da ciò deriva l'ulteriore elemento, consistente nel fatto che la Regione dovrebbe sempre porre in evidenza le azioni intraprese per coprire le perdite e superare gli squilibri economico-finanziari, specie nei casi in cui tali squilibri abbiano assunto la caratteristica della cronicità, anche alla luce della considerazione che procedere meramente alla copertura di perdite

¹¹⁵ Cfr. Sez. Reg.le di controllo per il Piemonte, delibera n. 6/2010.

¹¹⁶ Sul punto, *amplius infra*, par. 6 b).

reiterate, senza parallelamente adottare politiche correttive, non risponde ai criteri della sana gestione finanziaria della società e degli enti pubblici di riferimento.

Attribuire la giusta evidenza alle azioni intraprese con la precipua finalità di superare gli squilibri economico-finanziari delle partecipate, specie quelle *in house*, sia in sede di bilancio di previsione che di relazione allegata al rendiconto, risponde agli obblighi derivanti dagli artt. 11-*bis* e 63 del d.lgs. n. 118/2011 che, dal 2014 per gli enti in sperimentazione, e dal 2016 per gli altri, impongono di redigere un bilancio consolidato tra Regioni ed enti strumentali, aziende, società controllate e partecipate, con esclusione degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

Con riferimento alle partecipate della Regione Molise, ed in relazione all'ultima normativa citata, si rende necessario segnalare l'intervento di ricapitalizzazione della partecipata Gestione Agroalimentare Molisana s.r.l. operata con D.G.R. n. 21 del 25 gennaio 2014, in attuazione degli indirizzi dettati dal Consiglio Regionale con Deliberazione n. 24 del 21.01.2014. Quest'ultima ha stabilito, preso atto della situazione patrimoniale della G.A.M. che presentava perdite infrannuali ulteriori e carenza di liquidità¹¹⁷, di attivare un intervento immediato in favore della società, consistente in una ricapitalizzazione della stessa, al solo scopo dichiarato di garantire alle condizioni minimali le attività aziendali e il relativo valore patrimoniale, per scongiurare la paralisi del comparto in cui la G.A.M. si trova ad operare. Detta capitalizzazione è avvenuta autorizzando la Finmolise S.p.A. al versamento della somma di € 2.200.000,00 in conto futuro aumento di capitale.

A tal riguardo, si osserva che le risultanze contabili relative alle voci di patrimonio netto della G.A.M. s.r.l., al 31 ottobre 2013, come emergente dalla nota illustrativa a firma dell'amministratore della partecipata, allegata alla D.G.R. n. 21/2014, venivano dallo stesso descritte nel seguente modo:

"Le variazioni intervenute nelle singole parti ideali del patrimonio netto si riferiscono:

- *Al deliberato dell'assemblea straordinaria dei soci, tenutasi in data 29.04.2013, che ha coperto le perdite subite negli anni precedenti (Euro 8.227.312) mediante l'utilizzo integrale delle riserve (Euro 244.310) ed abbattimento del capitale sociale per i restanti Euro 7.983.002.*
- *Al deliberato dell'assemblea straordinaria dei soci, tenutasi in data 26 agosto 2013, che ha deliberato l'azzeramento del capitale sociale con copertura parziale delle perdite subite, aumento del capitale sociale per Euro 18.890.000 (mediante utilizzo dei versamenti in conto futuro aumento di capitale di Euro 8.000.000 e finanziamenti soci per Euro 10.890.000) e contestuale riduzione del capitale ad Euro 12.962.675 per copertura perdite anni precedenti (Euro 590.358) e costituzione di una riserva (Euro 5.336.967) in conto copertura perdite in corso di maturazione nell'esercizio 2013"¹¹⁸.*

¹¹⁷ Giova in tal sede richiamare anche l'operazione di aumento di capitale in favore della G.A.M. avvenuta nell'agosto del 2013 e descritta nelle note precedenti, che aveva dunque già visto la Regione effettuare, mediante FinMolise s.p.a., partecipata al 100%, versamenti in conto futuro aumento di capitale sociale per un totale di € 5.800,00.

¹¹⁸ Cfr. pag. 11 della nota illustrativa a firma dell'Amministratore Unico della G.A.M. srl allegata alla D.G.R. n. 21/2014.

L'operazione di capitalizzazione avvenuta nel gennaio 2014 si dovrebbe porre, stando alla lettera del documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 21/2014, quale "*presupposto per un reale rinnovamento aziendale proteso alla fuoriuscita della Regione dagli ambiti produttivi e commerciali di cui trattasi*".

Alla luce dello svolgimento della descritta operazione, deve tuttavia rilevarsi che la G.A.M. si trovava in una situazione di perdita di esercizio da tre esercizi consecutivi (- € 8.227.312 nel 2011, - € 14.597.046 nel 2012 e - € 14.550.123 nel 2013) ed inoltre presentava delle perdite in corso di esercizio, come evidenziato nella stessa Delibera di Giunta Regionale sopra citata, autorizzatoria della ricapitalizzazione. Peraltro si evidenzia che la Regione interveniva sostanzialmente in via diretta, in quanto la FinMolise S.p.A. è società *in house providing* della Regione stessa, così prevedendo un finanziamento di una operazione di cui non può tacersi la censurabilità, in quanto avvenuta in elusione delle previsioni normative vigenti, riprodotte anche a livello di normativa regionale.

Relativamente a FinMolise S.p.A. l'istruttoria si è avvalsa dei dati risultanti dagli allegati alla D.G.R. n. 189/2015 di approvazione del progetto di legge regionale sul rendiconto 2014, con la quale si è preso atto, "a titolo di documentazione", delle risultanze del bilancio di esercizio 2014 della partecipata, nonché dei dati da ultimo inviati dalla Regione, poi riportati anche in tabelle, registrandosi una chiusura del bilancio 2014 con una perdita di € 87.123,00. Tale risultato negativo è dovuto, si legge nella Relazione del Consiglio di Amministrazione sulla gestione dell'esercizio, a causa del risultato negativo conseguito dalla controllata in liquidazione Finmolise Sviluppo e Servizi, che "*ha eroso e superato i dati positivi prodotti dalla gestione corrente*". Le risultanze di bilancio dimostrano che nel corso dell'anno il margine di intermediazione, trattandosi di società *in house* che esercita attività definite e richieste dal socio unico, è riuscito a garantire la copertura dei costi di esercizio, sebbene l'andamento dei tassi abbia evidenziato andamenti negativi. Significativa è risultata la maggiore attività svolta su incarico della Regione (come nel caso sopra ricordato della GAM). L'indebitamento è costituito dalle dotazioni dall'azionista Regione Molise a titolo di Fondo unico anticrisi e Fondo Microcredito Progress, nonché da un finanziamento FEI finalizzato agli interventi di microcredito. La copertura della perdita avviene mediante l'utilizzo delle "Altre riserve" iscritte nel patrimonio, in particolare del "Fondo di riserva contributi L.R. n. 12/1981"¹¹⁹.

La Sezione ha avuto poi modo di verificare, dal Bollettino Ufficiale Regionale n. 12/2015 che la Giunta Regionale, già in data 24.04.2015, aveva preso atto del bilancio della società partecipata Sviluppo Italia Molise S.p.A. con D.G.R. 168 del 24.04.2015; dati, tuttavia, trasmessi ufficialmente alla Sezione, nell'ambito dell'istruttoria finalizzata al giudizio di parifica, solo in sede di controdeduzioni alla Relazione sul rendiconto 2014 propedeutica al giudizio stesso. Dalle risultanze si rileva che detta società ha ottenuto nel 2014 un risultato di esercizio pari ad € 4.222,00, in controtendenza rispetto alle perdite degli esercizi precedenti (- 610.975,00 nel 2011, - 199.400,00 nel 2012 e - 245.753,00 nel 2013) e che il patrimonio

¹¹⁹ Tali informazioni sono desunte dall'analisi del Bilancio 2014 della partecipata.

netto 2014 è pari ad € 3.411.467,00, in aumento rispetto all'esercizio precedente (3.407.245,00 al 31.12.2013).

Riguardo ad Autostrada del Molise S.p.A., la presa d'atto del relativo bilancio di esercizio 2014 è intervenuta con D.G.R. n. 178 del 24.04.2015, dalla quale si confermano i dati del preconsuntivo comunicati in sede di istruttoria, consistenti in una perdita di esercizio pari ad € 97.569,00, risultato negativo consecutivo ai precedenti esercizi di bilancio (- 129.894,00 nel 2013, - 153.326,00 nel 2012, - 186.487,00 nel 2011). Anche il patrimonio netto subisce un decremento passando da € 2.415.990,00 nel 2013 a € 2.318.421,00 nel 2014. L'andamento gestionale è essenzialmente contraddistinto da una inattività "operativa" (valore della produzione pari a zero anche nel 2014).

Con riferimento ai flussi finanziari dalla Regione Molise (tabella n. 80) verso le società in esame nel triennio 2012-2014, si segnala che, per alcune, il prospetto è carente dei dati relativi al 2014 (e per quelle si ferma all'anno 2013, già commentato in sede di parifica del relativo rendiconto), mostrando i corrispettivi pagati dalla Regione per i servizi affidati alle società Molise Dati S.p.A. e Sviluppo Italia Molise S.p.A., le erogazioni in favore di Zuccherificio del Molise S.p.A.¹²⁰ a copertura delle perdite e successiva ricapitalizzazione¹²¹, i contributi per spese di funzionamento assegnati a Consorzio Geosat¹²² e Korai s.r.l.¹²³.

Al riguardo, in sede di controdeduzioni alla nota di questa Sezione prot. 1276 del 28.05.2015, di trasmissione della Relazione sul Rendiconto, la Regione ha precisato che i dati comunicati, qui riportati nella tabella n. 80, corrispondono ai flussi erogati o ancora da erogare dalla Regione nei confronti delle partecipate, così come contabilizzati dalle stesse all'interno dei propri bilanci per l'esercizio 2014.

¹²⁰ Nel corso dell'istruttoria è stata condotta una verifica a campione e si è riscontrato che, sul cap. 9200, in conto competenza, sono stati erogati dalla Regione a Molise Dati S.p.A. € 910.000,00. Sul cap. 34105 sono stati registrati mandati in conto residui 2013 € 926.871,90 ed in conto competenza complessivi € 7.589.527,67.

¹²¹ Giova ricordare i termini di tale operazione di erogazione. In data 15/02/2012 si teneva l'assemblea dei soci in seduta straordinaria nella quale si procedeva, tra l'altro, alla copertura della perdita rilevata con conseguente azzeramento del capitale sociale e suo ripristino fino alla misura di € 6.780.715 con azzeramento di tutte le azioni privilegiate ed ordinarie e la nuova emissione di n. 6.780.715 azioni ordinarie da un euro cadauna offerte in opzione ai soci. Nei termini assegnati dall'assemblea soltanto il socio Regione Molise provvedeva a sottoscrivere con corrispondente versamento/conversione di crediti l'intero pacchetto azionario assumendo la qualità di socio al 100% della società Zuccherificio del Molise. L'operazione di ricapitalizzazione è stata dell'importo di €. 8.083.663, di cui €. 6.780.715 per ricostituire il capitale sociale ed €. 1.302.948 a titolo di copertura perdite (cfr. nota integrativa al bilancio 2012 della società Zuccherificio del Molise S.p.A.).

Nel 2012 vengono pertanto trasferiti dalla Regione Molise €. 8.083.663,00 di cui €. 6.780.715,00 per ricostituire il capitale sociale ed €. 1.302.948,00 a titolo di copertura perdite. Tale importo è stato erogato al 50% con bonifico emesso dalla Regione Molise (€ 4.041.831,50 di cui si è verificato l'impegno sul capitolo 12546 denominato "Oneri Regionali finanziati con risorse anticipate a titolo PAR-FSC 2007/2013"), e per la restante parte con conversione in capitale di una quota dei crediti verso il socio Regione Molise per finanziamenti in essere (cfr. pag.19 nota integrativa al bilancio di esercizio 2012 dello Zuccherificio). Nel 2010 e nel 2011 vi erano già state operazioni di ricapitalizzazione della società Zuccherificio del Molise S.p.A. a seguito delle quali la Regione Molise aveva erogato € 1.031.328,75 nell'anno 2010 e € 3.106.568,25 nel 2011. Inoltre, nel 2010 la Regione Molise ha concesso un prestito di € 5.000.000 alla società Zuccherificio, con DGR n.94/2010 contabilizzata nel bilancio d'esercizio dello Zuccherificio alla voce di stato patrimoniale "Debiti v/soci per finanziamenti" (cfr. pag. 21 nota integrativa al bilancio d'esercizio 2010 dello Zuccherificio).

¹²² Detti contributi in conto esercizio, per € 54,59 per il 2014, iscritti nel bilancio del Consorzio all'interno della voce "Ricavi e Proventi" del conto economico non sono ancora stati erogati dalla Regione.

¹²³ Per la società Korai s.r.l. la Regione Molise ha erogato nel corso dell'anno 2013 somme complessive per Euro 405.315,15 imputate sul cap. 36704 in conto Residui anno 2012.

In particolare, si osserva che FinMolise S.p.A. ha contabilizzato nel Conto Economico del bilancio 2014, a titolo di "Commissioni attive", una somma pari ad Euro 816.508, che la Regione dichiara corrispondere ad un importo trattenuto dalla Società su quanto erogato per l'espletamento degli incarichi fiduciari affidati. La Regione, inoltre, dichiara che, riguardo al Bilancio Regionale, non si è previsto alcuno stanziamento per il 2014 in favore della società a titolo di "Corrispettivo per gestione incarichi fiduciari affidati dalla regione" e pertanto, nell'anno 2014, non sono state impegnate né pagate somme in favore di FinMolise S.p.A. per tale specifica finalità.

Quanto a Molise Dati S.p.A., si comunica che questa ha contabilizzato come flusso incassato dalla Regione Molise la somma complessiva di Euro 9.341.403,87, corrispondente alle somme pagate dalla Giunta, per Euro 8.861.198,27 e dal Consiglio, per Euro 480.205,60. Queste ultime, si precisa, sono state imputate tutte in conto gestione residui¹²⁴.

L'Agenzia Regionale per lo Sviluppo del Molise – Sviluppo Italia Molise S.p.A. ha invece contabilizzato come flusso incassato dalla Regione una somma pari ad Euro 1.263.308,58, che corrisponde alla somma complessivamente pagata dalla Regione, di cui Euro 450.000,00 imputata in conto competenza ed Euro 813.308,58 in conto residui¹²⁵.

Nel 2014 la Regione Molise ha erogato flussi sotto forma di pagamenti in favore della Società Sviluppo Montagna Molisana S.p.A., per la quale non si dispongono di dati aggiornati, né gli stessi sono stati comunicati alla Regione, come da questa precisato in sede di controdeduzioni. In particolare, la società in questione si è vista attribuire Euro 400.000,00 in conto residui 2008 e 2011.

Occorre inoltre osservare che, sebbene l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012 convertito in legge n. 135/2012, imponga, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, esclusivamente a Comuni e Province, di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie tra amministrazioni pubbliche e società partecipate deve considerarsi un principio generale che interessa anche le Regioni.

A tal proposito, ai fini della verifica della concordanza dei dati contabilizzati dalle società partecipate nei rispettivi bilanci e i flussi finanziari registrati dalla Regione Molise, si segnala

¹²⁴ Con riferimento alla Giunta Regionale le somme impegnate e pagate nel corso dell'esercizio 2014 sono state imputate per Euro 7.349.035,52 in conto competenza e per Euro 1.512.162,75 in conto residui. I capitoli di bilancio su cui sono state imputate le somme sono:

- cap. 9200.....Euro 910.000,00 in conto competenza
- cap. 9203.....Euro 900.000,00 in conto competenza
- cap. 9221.....Euro 506.749,98 in conto residui 2012
- cap. 12556.....Euro 389.499,47 in conto competenza
- cap. 22198.....Euro 1.613,90 in conto residui 2013
- cap. 34105.....Euro 5.149.536,05 in conto competenza
- cap. 34105.....Euro 926.871,90 in conto residui 2012
- cap. 43918.....Euro 76.926,97 in conto residui 2007

¹²⁵ I capitoli di imputazione delle somme sono i seguenti:

- cap. 9230 Euro 60.000,00 in conto residui 2013
- cap. 11425Euro 450.000,00 in conto competenza
- cap. 12519Euro 314.545,32 in conto residui (2011 e 2013)
- cap. 12521Euro 438.763,26 in conto residui 2010.

che l'Ente regionale ha provveduto, peraltro unicamente in sede di controdeduzioni alla Relazione propedeutica al giudizio di parifica, all'invio dei dati di bilancio 2014 delle sole partecipate dirette.

Appare, pertanto, opportuno in questa sede richiamare l'attenzione sulla necessità di un maggiore coordinamento e monitoraggio da parte della Regione sullo stato di approvazione dei bilanci delle società partecipate, soprattutto al fine di dare attuazione al già richiamato disposto di cui agli artt. 11-*bis* e 63 del d.lgs. n.118/2011 che impone l'obbligo di redazione del bilancio consolidato tra Regione ed enti strumentali o società partecipate.

(tab. 78)

SOCIETA'	RISULTATO DI ESERCIZIO			PATRIMONIO NETTO			INDEBITAMENTO COMPLESSIVO			di cui DEBITI VISTITUTI DI CREDITO			e DEBITI V/FORNITORI			TOTALE IMMOBILIZZAZIONI			ATTIVO CIRCOLANTE			di cui DISPONIBILITA' LIQUIDE		
	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
AUTOSTRADA DEL MOLISE S.P.A.	-153.326,00	-129.894,00	-97.569,00	2.545.883,00	2.415.990,00	2.318.421,00	78.367,00	84.492,00	62.472,00	0,00	0,00	0,00	60,00	5.731,00	5.577,00	0,00	0,00	0,00	2.624.250,00	2.500.482,00	2.380.893,00	2.561.780,00	2.415.560,00	2.302.574,00
FINMOLISE S.P.A. (*)	-608.017,00	17.627,00	-87.123,00	32.733.945,00	33.921.498,00	33.805.001,00	11.024.515,00	10.979.211,00	11.538.144,00	0,00	600.000,00	1.000.000,00	87.000,00	31.000,00	60.000,00	27.106.664,00	27.003.877,00	26.792.245,00	16.613.761,00	17.896.800,00	19.050.708,00	437,00	969,00	4.003,00
MOLISE DATI S.P.A.	1.617.017,00	38.932,00	12.416,00	3.844.756,00	3.883.689,00	3.896.104,00	18.096.044,00	21.578.617,00	19.936.097,00	1.843.171,00	2.150.074,00	1.882.377,00	12.725.355,00	14.757.704,00	13.682.556,00	3.143.644,00	3.334.605,00	3.189.573,00	20.661.771,00	24.139.128,00	22.674.182,00	1.095.320,00	236.383,00	2.584.851,00
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A.	-199.400,00	-245.753,00	4.222,00	3.652.998,00	3.407.245,00	3.411.467,00	990.151,00	1.173.160,00	1.513.349,00	0,00	219.000,00	200.000,00	216.595,00	240.561,00	343.737,00	3.466.665,00	3.242.653,00	3.036.996,00	1.344.556,00	1.431.662,00	2.015.261,00	98.054,00	265.039,00	319.542,00
GESTIONE AGROALIMENTARE MOLISANA S.R.L.	-14.597.046,00	-39.896.498,00		2.109.642,00	-21.096.856,00		33.957.396,00	25.188.829,00		2.690.193,00	2.973.920,00		11.399.498,00	8.969.272,00		33.122.101,00	13.753.759,00		14.058.527,00	3.124.489,00		135.020,00	402,00	
SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.	-51.480,77	-53.084,00		3.932.013,26	3.878.930,00		163.796,00	202.769,00		0,00	0,00		230,00	491,00		4.029.640,00	4.028.820,00		66.170,00	52.879,00		30.978,00	4.245,00	
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.	-10.903.897,00	715.508,00		-13.861.124,00	-13.145.615,00		88.718.072,00	46.435.541,00		18.614.448,00	9.143.703,00		19.334.118,00	7.660.870,00		60.819.689,00	1.623,00		17.376.970,00	34.257.563,00		953.809,00	569.236,00	
KORAI S.R.L.	12.489,00			36.022,00			1.453.803,00				28.700,00		170.829,00			699.410,00			876.948,00			24.066,00		
GEOSAT MOLISE - CONSORZIO	0,00	0,00	0,00	300.001,00	300.001,00	300.001,00	6.344,00	6.344,00	4.160,00	0,00	0,00	0,00	4.160,00	4.160,00	4.160,00	4.391,00	4.391,00	4.391,00	71.728,00	68.266,00	62.797,00	69.187,00	64.850,00	56.464,00

(tab.79)

SOCIETA'	VALORE DELLA PRODUZIONE			di cui CONTRIBUTI REGIONALI IN C/ESERCIZIO			COSTI DELLA PRODUZIONE			di cui PER IL PERSONALE			PER SERVIZI			PROVENTI E ONERI FINANZIARI			di cui INTERESSI PASSIVI			PROVENTI E ONERI STRAORDINARI		
	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
AUTOSTRADA DEL MOLISE S.P.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	159.065,00	138.043,00	121.085,00	0,00	0,00	0,00	150.553,00	133.795,00	119.024,00	16.213,00	8.102,00	23.590,00	0,00	0,00	0,00	-10.474,00	47,00	-74,00
FINMOLISE S.P.A. (*)	1.954.625,00	1.744.202,00	1.662.899,00	0,00	0,00	0,00	2.496.463,00	1.670.037,00	1.475.212,00	1.377.024,00	1.205.771,00	1.111.729,00												
MOLISE DATI S.P.A.	15.078.749,00	12.231.479,00	7.644.945,00	0,00	0,00	0,00	12.367.596,00	11.794.563,00	7.478.808,00	2.745.565,00	2.764.914,00	2.722.904,00	8.563.476,00	8.315.428,00	4.347.293,00	-141.196,00	-218.439,00	163.464,00	142.773,00	218.458,00	337.441,00	-6.363,00	23.386,00	-124.100,00
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A.	2.054.281,00	1.931.261,00	2.048.533,00	0,00	0,00	150.000,00	2.243.144,00	2.138.440,00	2.008.517,00	1.360.726,00	1.355.774,00	1.260.315,00	478.760,00	385.664,00	354.158,00	9.305,00	-1.059,00	-11.399,00	0,00	5.146,00	12.730,00	5.622,00	-5.137,00	6.744,00
GESTIONE AGROALIMENTARE MOLISANA S.R.L.	13.846.891,00	36.686.266,00		0,00	0,00		28.262.626,00	55.115.524,00		1.486.292,00	7.190.068,00		1.297.860,00	5.713.925,00		-174.903,00	-280.250,00		234.192,00	287.660,00		-6.208,00	-19.155.923,00	
SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.	0,00	0,00		0,00	0,00		65.039,00	67.304,00		0,00	0,00		63.163,00	65.745,00		6,00	2,00		0,00	0,00		-1,00	0,00	
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.	2.800.600,00	2.796.129,00		0,00	0,00		12.805.087,00	4.323.695,00		2.816.445,00	1.244.988,00		2.216.436,00	2.063.930,00		-1.077.913,00	-1.030.586,00		-1.084.918,00	-1.036.208,00		-1.424.695,00	4.689.690,00	
KORAI S.R.L.	406.381,00						375.424,00			284.181,00			29.848,00			-4.462,00			4.462,00			1,00		
GEOSAT MOLISE - CONSORZIO	4.968,00	5.041,00	5.469,00	€ 49,88 (*)	€ 50,4 (*)	€ 54,69 (*)	4.969,00	5.044,00	5.475,00	0,00	0,00	0,00	4.295,00	4.398,00	4.241,00	0,00	4,00	6,00	6,00	3,00	0,00	1,00	-1,00	0,00

(tab.80)

FLUSSI FINANZIARI DA REGIONE IN QUALITA' DI SOCIO													FLUSSI FINANZIARI DA REGIONE IN QUALITA' DI ENTE FINANZIATORE					
SOCIETA'	corrispettivi per contratto di servizi/ acquisto beni			copertura disavanzi e aumenti capitale sociale per perdite			aumenti di capitale sociale non per perdite			acquisizione di capitale (anche tramite conferimenti in natura)			concessione crediti (finanziamenti)			contributi (in c/esercizio, c/impianti, altri)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
AUTOSTRADA DEL MOLISE S.P.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FINMOLISE S.P.A.	761.729,00	732.804,00	816.508,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MOLISE DATI S.P.A.	15.078.749,00	11.236.980,00	9.341.512,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A.	1.449.299,00	1.535.539,48	1.163.308,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00
GESTIONE AGROALIMENTARE MOLISANA S.R.L.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.	0,00	0,00	0,00	8.083.663,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
KORAI S.R.L.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	377.000,00	0,00	0,00
CONSORZIO GEOSAT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	€ 49,68 (**)	€ 50,4 (**)	€ 54,69 (**)

Il dato del
"corrispettivi" è stato
contabilizzato dalla
Società nel Conto
Economico, all'interno

€ 10.890.000,00 di cui €
5.800.000,00 con il versamento
del socio Regione tramite
FINMOLISE S.p.A. ed
€ 10.890.000,00 con la
compensazione dei Crediti per
finanziamenti del socio Regione
verso la GAM S.r.l. alla data del
31.12.2012.

7.4. Le società partecipate dirette: considerazioni generali.

La tabella seguente (tabella n. 81) mostra l'elenco delle partecipate dirette, una sintesi sull'attività svolta da ognuna, l'ammontare del capitale sociale, la ripartizione delle quote di partecipazione al 31 dicembre 2014 tra Regione Molise, altri enti pubblici o soggetti privati e, infine, l'ultimo bilancio approvato alla data di svolgimento dell'istruttoria.

(tab. 81)

SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.	LA SOCIETA' HA PER OGGETTO LO SVOLGIMENTO DI TUTTE LE ATTIVITA' FINALIZZATE ALLO SVILUPPO ECONOMICO, ALBERGHIERO, TURISTICO E SPORTIVO DI CAMPITELLO SAN MASSIMO E PIU' IN GENERALE DELL'AREA TERRITORIALE DEL MATESE E DELLA MONTAGNA MOLISANA ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DI UN'OFFERTA TURISTICA INTEGRATA FONDATA SULLA QUALITA' DEI SERVIZI E DEI PRODOTTI, LA VALORIZZAZIONE DEL TURISMO DEI TERRITORI INTERESSATI IN TUTTE LE SUE COMPONENTI, LA PROMOZIONE DI PROGETTI RIGUARDANTI IL SISTEMA TURISTICO NEL SUO COMPLESSO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO A PROCESSI D'INNOVAZIONE, LA PROMOZIONE DI ATTIVITA' IMPRENDITORIALI NEL SETTORE DEL TURISMO, SPORTIVO E DEI SERVIZI ALBERGHIERI, LA VALORIZZAZIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO, DEL TERRITORIO MONTANO, DELL'AGRICOLTURA E DEI PRODOTTI TIRPI, LA SALVAGUARDIA DELL'EQUILIBRIO TERRITORIALE, LA DIFESA DELL'AMBIENTE E DELLE RISORSE NATURALI, L'ASSUNZIONE DI PARTECIPAZIONI IN SOCIETA', ANCHE UNIPERSONALI, E/O IMPRESE AVENTI OGGETTO SOCIALE CONNESSO AL PROPRIO E/O ALTRESI' COSTITUITO DALLO SVOLGIMENTO DI TUTTE LE ATTIVITA' IMPRENDITORIALI VOLTE ALLA GESTIONE DI STAZIONI SCISTICHE. IN RELAZIONE A QUANTO SOPRA, LA SOCIETA', CHE SVOLGERA' LA PARTE PIU' IMPORTANTE E PREVALENTE DELLE PROPRIE ATTIVITA' CON LA REGIONE MOLISE, ASSUMERA' TUTTE LE INIZIATIVE NECESSARIE, UTILI E/O OPPORTUNE PER PROCEDERE ALL'ATTUAZIONE DELL'OGGETTO SOCIALE.	350.000,00	100,00%			2013
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.	Conservazione, manipolazione, lavorazione trasformazione e commercio dei prodotti dell'agricoltura con particolare riferimento alle barbabietole da zucchero, lavorazione di prodotti e sottoprodotti derivati, utilizzabili anche per la produzione di prodotti non alimentari, confezionamento e commercializzazione di prodotti e sottoprodotti e di quelli acquistati per la successiva rivendita.	6.780.715,00	100,00%			2013
KORAI S.R.L.	LA SOCIETA' HA PER OGGETTO LO SVOLGIMENTO DELLE SEGUENTI ATTIVITA': -ATTIVITA' TESA A PROMUOVERE O FAVORIRE IL TURISMO SOTTO QUALSIASI FORMA, INCLUSA L'ESECUZIONE DI PROGETTI, CON PRODUZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DI MATERIALE DIDATTICO, PUBBLICAZIONI, MODULI, PROGRAMMI, SISTEMI E METODI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E MANAGERIALE; -OGNI ATTIVITA' DI RICERCA OPERATIVA SU ORGANIZZAZIONE AZIENDALE, METODI DI GESTIONE E SISTEMI INFORMATIVI; -PROGETTAZIONE ED ESECUZIONE DI CORSI, ANCHE SOVVENZIONATI DA FINANZIAMENTO PUBBLICO, TESI ALLA RIQUALIFICAZIONE E FORMAZIONE DEL PERSONALE; - ATTIVITA' O SERVIZIO FUNZIONALI O CONNESSI ALLO SVILUPPO DEL TURISMO SOTTO QUALSIASI FORMA, ANCHE FINALIZZATO ALLA CONOSCENZA E ALLA PROMOZIONE DELLE ATTIVITA' ARTIGIANALI, AGRICOLE E COMMERCIALI NELLE REALTA' LOCALI; -ATTIVITA' TESA A PROMUOVERE L'EDUCAZIONE AMBIENTALE ED A SENSIBILIZZARE IL PUBBLICO, GLI ENTI ED OGNI ALTRO SOGGETTO INTERESSATO ALLA CULTURA AMBIENTALE, IVI INCLUDENDO L'ATTIVITA' DI FORMAZIONE E DI INFORMAZIONE IN MATERIA DI AMBIENTE E LA COSTITUZIONE DI CENTRI DI EDUCAZIONE AMBIENTALE; -ATTIVITA' DI SVILUPPO DI PROFESSIONALITA' E PECULIARITA' IN TEMA DI AMBIENTE E DI SVILUPPO DI TECNOLOGIE ANCHE INFORMATICHE, FINALIZZATE AL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELL'AMBIENTE; - ATTIVITA' O SERVIZIO IN MATERIA DI AMBIENTE E DI CULTURA E NORMATIVA AMBIENTALE, CHE INTERESSI O COINVOLGA ANCHE ENTI PUBBLICI E PRIVATI; OGNI ATTIVITA' O SERVIZIO TESI A PROMUOVERE, REALIZZARE O COORDINARE LE VARIE ISTANZE DI TIPO SOCIALE, POLITICO ED ECONOMICO PROTESE A REALIZZARE UNO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE SOSTENIBILE RISPETTO ALL'AMBIENTE NATURALE ED ALL'ECOSISTEMA, AL LIVELLO LOCALE, REGIONALE E NAZIONALE.	22.736,00	100,00%			2012
GEOSAT MOLISE - CONSORZIO	IL CONSORZIO E' COSTITUITO PER DARE CONCRETA ATTUAZIONE, GIUSTA ARTT.4 E 5 DEL III ATTO INTEGRATIVO ALL'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO IN MATERIA DI RICERCA E INNOVAZIONE NELLA REGIONE MOLISE, ALL'INTERVENTO GEOSAT-MOLISE AL FINE DI QUALIFICARSI QUALE STRUTTURA D'ECCELLENZA A LIVELLO EUROPEO PER SVILUPPARE ED EROGARE PRODOTTI E SERVIZI GEOSPAZIALI E CON L'OBBIETTIVO DI REALIZZARE IN MOLISE UN COMPLESSO DI INFRASTRUTTURE E SERVIZI HI-TECH INNOVATIVI PER LA GESTIONE DEL TERRITORIO. (Attualmente non viene svolta alcuna attività in quanto si è in attesa di approvazione presso il MIUR del progetto di ricerca GEOSAT)	300.000,00	1,00%	49,00%	50,00%	2013

(*) Lo ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A. è IN CONCORDATO PREVENTIVO a seguito di procedura aperta con decreto 24/07/2012 dal Tribunale di Larino (CB), procedura successivamente omologata dallo stesso tribunale con decreto dell'8/1/2013 (deposito del 9/1/2013)

7.5. Le società in house providing della Regione Molise ed il controllo analogo.

Questa Sezione ritiene fondamentale dedicare particolare attenzione alle società "in house providing" della Regione Molise: Finmolise S.p.A., Sviluppo Italia Molise S.p.A., Molise Dati S.p.A., Sviluppo Montagna Molisana S.p.A. e Korai s.r.l. (trasformata nel 2012 da società indirettamente partecipata tramite la Molise Dati S.p.A. a società in house).

La locuzione *in house providing* viene utilizzata per designare le ipotesi in cui gli enti pubblici decidono di ricorrere all'autoproduzione di beni, servizi e lavori, mediante società strumentali, anziché rivolgersi al mercato nell'osservanza delle procedure di evidenza pubblica.

L'espressione è comparsa la prima volta in sede comunitaria nel Libro Bianco sugli appalti del 1998, ma la prima definizione compiuta dell'istituto è stata fornita dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea con la cd. "sentenza Teckal"¹²⁶.

È proprio nella giurisprudenza comunitaria che tale tipo di gestione dei pubblici servizi (erogazione di servizi, forniture, lavori) trova infatti la propria origine: la Corte di Giustizia ha delineato le condizioni in base alle quali un'amministrazione aggiudicatrice può procedere all'affidamento di un servizio senza dover ricorrere al previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica chiarendo che, ancorché la controparte contrattuale sia un'entità

¹²⁶ Causa C-107/98.

giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice, ciò può avvenire *"qualora l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"*.¹²⁷

In sede di giurisprudenza comunitaria sono stati dunque progressivamente elaborati tre requisiti essenziali ai fini della caratterizzazione del rapporto tra amministrazione affidante e società strumentale affidataria, che si basano sul presupposto che quest'ultima sia identificabile più come un'articolazione organica dell'amministrazione che come un soggetto terzo, e dunque partecipazione totalitaria dell'amministrazione affidante al capitale della società affidataria¹²⁸, esercizio del controllo analogo da parte dell'affidante, prevalenza dell'attività dell'affidataria verso la committente.

In altre parole, il capitale sociale della società strumentale deve essere posseduto al 100% dall'ente pubblico, così da evitare che soggetti privati che partecipino al capitale della affidataria possano conseguire un vantaggio illecito a scapito di un concorrente che opera nel medesimo settore; il controllo esercitato dall'ente partecipante deve essere analogo a quello esercitato sui propri servizi; l'affidataria, in quanto società strumentale rispetto all'affidante, deve realizzare la quota più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Le sentenze della Corte di Giustizia della Comunità Europea hanno definito progressivamente il concetto di controllo analogo, giungendo a stabilire che esso non coincide con il possesso della maggioranza delle azioni, ma deve conferire all'ente pubblico un controllo più intenso di quello del normale azionista di maggioranza.

In merito al requisito che in concreto deve assumere il "controllo analogo", la Commissione Europea, con la comunicazione 26 giugno 2002, diretta al Governo Italiano per sollecitare le modificazioni all'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali, come modificato dall'art. 35, L. n. 448/2001, ha escluso che la sola partecipazione totalitaria dell'amministrazione aggiudicatrice nella società aggiudicataria del servizio possa garantire la situazione di dipendenza organica che normalmente si realizza nell'organizzazione burocratica di una pubblica amministrazione e quindi un *"controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"*. Sempre nella stessa nota l'Istituzione europea ha precisato che *"affinchè tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario"*¹²⁹. Per contro, è necessario che l'amministrazione controllante eserciti *"un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo"*. In particolare, *"deve risultare che l'ente concessionario in questione è soggetto ad un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di*

¹²⁷ Cfr. sent. Stadt Halle, causa C-26/2003, sent. Consorzio Azienda Metano-Coname, causa C -295/2005.

¹²⁸ Cfr. sent. Carbotermo, causa C-340/04.

¹²⁹ Cfr. punto 34 della Comunicazione 26.06.2002.

influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti”.

Sul contenuto da assegnare al requisito del “controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi” la giurisprudenza amministrativa nazionale ha nel corso del tempo esplicitato le condizioni affinché il controllo esercitato dalle amministrazioni aggiudicatrici sulle società pubbliche presenti le caratteristiche richieste¹³⁰.

Posto che l’esercizio del controllo analogo è, quindi, un presupposto per la legittimità degli affidamenti diretti dei servizi resi dalle partecipate, per quanto riguarda la Regione Molise sono affidatarie dirette di servizi le società riportate nella successiva tabella in cui sono indicati anche gli estremi delle delibere di affidamento¹³¹.

Le linee guida in materia di controllo analogo sono state disposte per la prima volta con Determinazione del Direttore Generale n. 616 del 20 giugno 2012, cui sono seguite la D.G.R. n. 674 del 23 ottobre 2012 “*Direttiva per regolare i rapporti tra la Regione Molise e le società operanti in regime di in house ai fini dell’esercizio del controllo analogo*” e la D.G.R. n. 852/2012, con cui si è costituito il Comitato Tecnico per il controllo analogo sulle società *in house* della Regione Molise.

Con la Deliberazione del 23 settembre 2013 n. 446 si era approvata la nuova Direttiva disciplinante le “*Modalità di esercizio del controllo analogo sulle società in house providing della Regione Molise*”, con cui si erano dettati nuovi parametri per l’esercizio del controllo analogo e si sono revocate le citate precedenti deliberazioni in materia, nn. 674/2012, 858/2012 e 852/2012.

La nuova direttiva partiva dall’intenzione della Regione di “*istituzionalizzare un costante e periodico flusso informativo con le società in house, con specifico riferimento al budget, ai programmi di investimento e al piano annuale*”, allo scopo di “*controllare periodicamente lo stato di attuazione degli obiettivi societari e valutare le azioni (anche correttive) da intraprendere in caso di scostamento dagli obiettivi medesimi*”.

Detto provvedimento impegnava le strutture regionali, ciascuna per quanto di competenza, a realizzare un efficace controllo analogo, attraverso “azioni di sistema”, che a loro volta non possono prescindere da verifiche gestionali e finanziarie stringenti sull’ente societario. Tali riscontri, a loro volta, si basavano su una direzione ed un coordinamento sull’attività dell’Organismo partecipato, da parte della controllante, che deve poter influire in modo immediato ed effettivo sulle determinazioni delle società, indirizzandone le strategie e le politiche aziendali. Con successiva D.G.R. n. 506/2013, erano stati approvati i format necessari

¹³⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 168/2005, T.A.R. Campania, sez. I, n. 2784/2005, T.A.R. Friuli Venezia-Giulia, n. 634/2005, T.A.R. Sardegna, n. 1729/2005, Consiglio di Stato n. V Sez., n. 7345/2005.

¹³¹ Al riguardo si ricorda che, con deliberazione n. 26/2014, questa Sezione ha rilevato l’illegittimità dell’affidamento diretto di servizi alla Molise Dati tramite D.G.R. n.1403/2006, in quanto assegnazione in via diretta effettuata ad una società che, nel 2006, era qualificabile come società mista, laddove la trasformazione in società *in house* è infatti avvenuta solo nel 2011. Nell’anno 2014 è stato approvato il nuovo schema convenzionale con D.G.R. n. 372/2014 (affidamento diretto). Nella deliberazione sopra richiamata si evidenziava, inoltre, per il 2010 ed il 2011, l’assenza di controllo analogo da parte della Regione Molise sulle società *in house*.

per avviare le attività del controllo analogo ed il crono-programma delle attività obbligatorie da effettuare.

In sede di implementazione di tale direttiva si è registrata l'opportunità di modulare diversamente gli adempimenti ivi previsti, basati essenzialmente su Piano Operativo e Strategico, a validità triennale, su un Programma Esecutivo Annuale, che si proiettava nell'anno successivo e su una attività di "controllo analogo" che investisse gli aspetti societario, contrattuale e amministrativo, economico e finanziario, soprattutto alla luce dell'adozione della D.G.R. n. 24 del 25 gennaio 2014, "*Nuovo atto di organizzazione delle strutture dirigenziali*", che aveva ricondotto le competenze in materia di società partecipate al Servizio controllo strategico, rimuovendo la frammentazione delle competenze in materia inizialmente previste.

Nel confermare dunque la validità dell'impianto prescrittivo volto al perseguimento delle finalità pubbliche derivanti dallo strumento dell'*in house providing*, la direttiva in questione è stata novellata, con D.G.R. n. 726/2014, che ha espressamente revocato la stessa unitamente alla nr. 506/2013, fissando il principio dell'istituzionalizzazione di un flusso informativo ricorrente, dagli organismi *in house* verso la Regione, negli ambiti economico-finanziario, organizzativo e gestionale.

Le società totalmente partecipate dalla Regione Molise che abbiano assunto la natura giuridica dello *in house providing* sono dunque soggette al controllo analogo, e rispetto ad esse la Regione avrà "*poteri di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività svolta, con possibilità di intervento effettivo e immediato, su strategie e politiche aziendali*"¹³².

La direttiva stabilisce che i controlli saranno tecnicamente curati dal Servizio Controllo Strategico, Riforme istituzionali, Enti locali e sub-regionali, che si avvarrà di un costituendo "Comitato tecnico per il controllo analogo".

In ordine all'attività di controllo analogo, essa, disposta e ordinata dalla Regione, si svilupperà secondo tre fasi temporali differenti (preventiva/strategica, concomitante e successiva), e riguarderà il controllo societario, quello contrattuale e amministrativo e quello economico e finanziario.

In ordine al primo tipo di controllo, la relativa azione è diretta ad assicurare e preservare i diritti dell'Azionista riguardanti:

- La cessione/acquisizione di quote di partecipazione o la costituzione di nuove società;
- La conservazione dei certificati azionari qualora emessi dalle società partecipate;
- La redazione e/o modifica degli statuti sociali;
- La corretta, legittima e regolare composizione degli organi amministrativi e di controllo;
- La regolare tenuta della documentazione contabile;
- Il rispetto dei principi nella redazione dei bilanci societari;

¹³² Cfr. Titolo I – *Obiettivi, dinamiche e finalità delle procedure del controllo analogo*, direttiva cit.

- Il recepimento, nelle deliberazioni dell'organo amministrativo, degli indirizzi strategici dettati dalla Regione;
- La tenuta dell'archivio di tutti gli statuti, regolamenti, verbali, contratti di servizio e reportistica relativa.

In ordine all'aspetto contrattuale ed amministrativo del controllo analogo, la direttiva in parola prevede che la procedura di affidamento dei servizi venga preceduta da una "convenzione" o "carta dei servizi", che la società partecipata stipula con la Regione, in particolare con la Direzione Generale della Giunta regionale, e che deve indicare ogni attività da commissionare all'organismo *in house* sulla scorta delle indicazioni dei Servizi regionali interessati ad esternalizzare una determinata azione, che dovranno provvedere a verificare il rispetto degli standard qualitativi e quantitativi attraverso il monitoraggio delle prestazioni ai fini della valutazione dei risultati della società stessa in termini di efficacia ed efficienza.

Relativamente all'aspetto economico-finanziario del controllo analogo, i servizi regionali committenti dovranno verificare:

- La regolarità delle prestazioni eseguite dalla società, ai fini della liquidazione;
- I risultati operativi ottenuti dalla società rispetto agli standard attesi;
- La coerenza della spesa rispetto al budget assegnato dalla Regione.

La direttiva prosegue prevedendo le modalità di esercizio del controllo analogo preventivo, che si basa su una documentazione definita "strategica" e consistente nel Programma esecutivo annuale e nel Piano di controllo.

Il Programma esecutivo annuale, da trasmettersi da parte degli organismi *in house* entro il 1° dicembre di ogni anno alla regione, è destinato a valere per l'anno immediatamente successivo¹³³.

Il Servizio Controllo Strategico della Regione Molise, di concerto con il "Comitato tecnico per il controllo analogo", predisporrà entro i successivi sessanta giorni il "Piano di controllo", formulando, per ciascun organismo, gli indirizzi strategici distinti in indirizzi economico-patrimoniali ed indirizzi per la qualità dei servizi e delle prestazioni aziendali¹³⁴.

Il controllo analogo cd. concomitante si eserciterà attraverso specifiche richieste di documentazione amministrative e contabile, attraverso sopralluoghi presso le sedi operative ed amministrative della società, attraverso acquisizioni documentali ed i controlli, in particolare,

¹³³ Esso dovrà includere:

- la relazione previsionale dell'Amministratore unico o Presidente del c.d.a. sulla gestione societaria;
- l'analisi finanziaria della società;
- la precisione di un budget economico suddiviso per centri di costo;
- l'elencazione delle attività da svolgere nel periodo considerato;
- il quadro esemplificativo degli obiettivi societari;
- il programma degli investimenti indicante gli strumenti di finanziamento, le motivazioni, i tempi di rientro dell'operazione;
- gli interventi sul patrimonio societario, le capitalizzazioni, le svalutazioni;
- le misure rivolte ad agevolare il contenimento della spesa pubblica;
- il costo del personale, con indicazione di eventuali iniziative occupazionali;
- l'elencazione degli incarichi professionali essenziali e delle principali voci di costo.

¹³⁴ Detto Piano, si legge nella Direttiva, rappresenta la formale presa d'atto del "Programma esecutivo annuale" ed il documento di riferimento attraverso il quale vengono impartite le strategie aziendali, nonché l'indicatore ordinario per quotare complessivamente l'operato dell'organismo partecipato e del management dello stesso.

riguarderanno i profili economico-patrimoniali e finanziari, operazioni di maggior rilievo concluse o in via di conclusione e stato di attuazione dei programmi, atti negoziali di valore superiore a 25 mila euro, atti e/o documentazione riguardante il personale contrattualizzato, nonché ogni elemento riguardante le risorse umane e la loro qualifica e retribuzione, compensi degli organi amministrativi, di controllo e di vertice della società, *benefits*, linee di credito, flussi di cassa, operazioni di carattere finanziario concluse o in corso, reclami dei servizi regionali committenti.

La mancata ottemperanza di tali obblighi costituisce giusta causa per la revoca dell'Organo amministrativo da parte della Regione.

In merito agli aspetti della direttiva che riguardano le risorse umane delle società partecipate, si osserva che il legislatore statale ha imposto anche alle società pubbliche di esperire procedure concorsuali o para-concorsuali per l'assunzione di personale¹³⁵. Al riguardo, ribadendo le censure già formulate in occasione della parifica del rendiconto 2013, in riferimento all'utilizzo da parte delle società *in house* della Regione Molise dello strumento della *short o long list* (elenco di idonei al conferimento di incarichi consulenziali formato a seguito di un avviso pubblico) in violazione dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, giova rinviare a quanto già osservato da questa Sezione nella deliberazione n. 111/2011.

Quanto al controllo successivo, si prevede che le partecipate facciano pervenire all'Ente regionale entro il 28 febbraio di ogni anno, la proposta di bilancio di esercizio. Quest'ultimo, unitamente ai documenti contabili obbligatori, dovrà pervenire entro il 30 aprile di ciascun anno, per essere sottoposto alla presa d'atto dell'Esecutivo regionale.

Alla luce della direttiva intervenuta ed all'avvio delle attività in essa disciplinate dovrebbe potersi ritenere definito e - stando alla data di approvazione della direttiva - effettivamente operante il sistema delle competenze e funzioni di collegamento organizzativo e di controllo analogo in capo alla Regione, in modo da permettere uno stringente controllo gestionale e finanziario sugli enti *in house*.

Ciononostante, si deve registrare la - quanto meno - tardiva trasmissione di informazioni relative all'anno 2014 riguardanti le società partecipate da parte dell'Ente regionale a questa Sezione, aventi ad oggetto dati di stato patrimoniale, flussi finanziari dalla Regione e consistenza del personale.

La Regione stessa, infatti, ha annotato a margine delle tabelle che ha trasmesso che l'assenza di dati è imputabile, nella maggior parte dei casi, alla mancata comunicazione degli stessi da parte delle partecipate. Tale circostanza appare in contrasto con le modalità e le tempistiche previste dalla direttiva in commento, che nella sua prima stesura risale all'anno

¹³⁵ In particolare, si prevede che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e che le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo fissino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità (art. 18, d.l. n.112/2008).

2013 e pure prevedeva dei precisi *step* temporali, appalesandosi come sintomo di un quanto meno lento – e sicuramente, vista la mancanza di dati per l’anno 2014, poco efficace - implementarsi delle attività in cui si dovrebbe concretare il controllo analogo da parte dell’ente regionale.

In ogni caso, occorre registrare positivamente l’attenzione dell’Ente regionale nel conformare le condotte da intraprendersi in materia di controllo analogo ai criteri di riferimento programmatico che questa Sezione regionale ha in diverse occasioni impartito.

La seguente tabella mostra le società *in house* affidatarie dirette di servizi e gli estremi del relativo provvedimento di affidamento.

(tab. 82)

SOCIETA'	DESCRIZIONE SERVIZI AFFIDATI da Regione	ESTREMI DELIBERE DI AFFIDAMENTO - si indichi anche la MODALITA' DI AFFIDAMENTO (gara/diretto)
AUTOSTRADA DEL MOLISE S.P.A.		
FINMOLISE S.P.A.	<p>LR 13/87 Aziende in crisi</p> <p>LR 01/89 PIM Fondo di Garanzia</p> <p>LR18/00 Fondo Art.5</p> <p>POP Molise 2.2.1.D Capitale di rischio</p> <p>LR 29/03 - Incarichi fiduciari</p> <p>LR 24/95 Imprenditorialità giovanile</p> <p>LR 26/96 Fondo di garanzia</p> <p>LR 11/79 Gestione Speciale</p> <p>Intervento reti marittime</p> <p>Rustici Modulari</p> <p>LR 17/2000 art. 14 Sviluppo Cooperazione sociale</p> <p>LR 6/2004 Intervento La Molisana</p> <p>LR33/00 Art.8 Agev.Credito Commercio</p> <p>LR 2/03 7/04 Imprese elevato rischio finanziario</p> <p>LR 04/03 - Interventi turismo</p> <p>Int. Settore Pomodoro DGR 1579/05</p> <p>Prestito d'onore sportello etico</p> <p>Fondo fornitori Iltiere</p> <p>Fondo Anticrisi DGR 812/09</p> <p>Fondo Anticrisi DGR 813/09</p> <p>DD 77/2011 Zuccherificio del Molise</p> <p>DD 98/2011 Solagrital</p> <p>Fondo Energia</p> <p>Intervento Cantieri Navali Termoli</p> <p>"Cinque per Uno" Incentivo alla capitalizzazione</p> <p>Mi "Fido" di Te Piccolo Prestito</p>	<p>LEGGE REGIONALE N. 13 DEL DEL 4 SETTEMBRE 1987 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 1 DEL 9 GENNAIO 1989 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 16 DEL 22 MARZO 2000 (Affidamento diretto)</p> <p>CONVENZIONE N. 801 DEL 7 MAGGIO 1987 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 28 DEL 7 NOVEMBRE 2003 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 24 DELL' 8 MAGGIO 1995 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 26 DEL 9 AGOSTO 1996 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 11 DEL 24 MARZO 1979 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 927 DEL 4 LUGLIO 2005 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI CONSIGLIO REGIONALE N. 322 DEL 14 NOVEMBRE 1989 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 17 DEL 22 MARZO 2000 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 6 DEL 3 FEBBRAIO 2004 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 33 DEL 26 APRILE 2000 (Affidamento diretto)</p> <p>LL. RR. N. 2 DEL 27 GENNAIO 2003 E 7 DEL 24 MARZO 2004 (Affidamento diretto)</p> <p>LEGGE REGIONALE N. 4 DEL 27 GENNAIO 2003 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N.1578 DEL 14 NOVEMBRE 2005 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N.133 DEL 16 FEBBRAIO 2009 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 425 DEL 21 APRILE 2009 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 812 DEL 3 AGOSTO 2009 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 813 DEL 3 AGOSTO 2009 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 114 DEL 29 SETTEMBRE 2011 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 114 DEL 29 SETTEMBRE 2011 (Affidamento diretto)</p> <p>CONVENZIONE N. 190 DELL' 8 NOVEMBRE 2011 (Affidamento diretto)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 1017 DEL 13 OTTOBRE 2009 (Affidamento diretto)</p> <p>CONVENZIONE N. 260 DEL 30 MAGGIO 2012 (Affidamento diretto)</p> <p>CONVENZIONE N. 261 DEL 30 MAGGIO 2012 (Affidamento diretto)</p>
MOLISE DATI S.P.A.	SVILUPPO E GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO REGIONALE (S.I.R.)	D.G.R. N.378 DEL 29/07/2013 E SUCCESSIVA CONVENZIONE ATTUATIVA DEL 27/11/2014 - GIUSTA D.G.R. N.372 DEL 01/09/2014 (AFFIDAMENTO DIRETTO)
SVILUPPO ITALIA MOLISE S.P.A.	<p>REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' 1.1.1.1 "ANIMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE" DEL POR FESR MOLISE 2007-2013</p> <p>SUPPORTO ALLE OPERAZIONI POR - FSE</p> <p>ATTIVITA' VARIE DA CONVENZIONE QUADRO</p>	<p>DELIBERE DI GIUNTA N.42 DEL 15/01/2013 E N.519 DEL 13/10/2014 (AFFIDAMENTO DIRETTO)</p> <p>DELIBERA DI GIUNTA N.959 DEL 17/11/2014 (AFFIDAMENTO DIRETTO)</p> <p>CONVENZIONE QUADRO DEL 21.07.2010 E CONSEGUENTE LETTERA DI INTENTI ANNO 2014 (AFFIDAMENTO DIRETTO)</p>
GESTIONE AGROALIMENTARE MOLISANA S.R.L.		

SVILUPPO MONTAGNA MOLISANA S.P.A.		
ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A.		
KORAI S.R.L.		
GEOSAT MOLISE - CONSORZIO		

(*) Lo ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE S.P.A. è IN CONCORDATO PREVENTIVO a seguito di procedura aperta con decreto 24/07/2012 dal Tribunale di Larino (CB), procedura successivamente omologata dallo stesso tribunale con decreto dell'8/1/2013

7.6. Società in house providing della Regione Molise: a) Molise Dati S.p.A.

Già in occasione del referto sulla finanza regionale 2010-2011, II parte (deliberazione n.26/2014) questa Sezione ha avuto modo di esaminare la procedura di trasformazione *in house* della società partecipata Molise Dati, azienda specializzata nella attività di sviluppo di sistemi informativi e che *"costituisce il soggetto attuatore attraverso il quale la Regione Molise realizza le proprie attività nello specifico settore dell'informatizzazione degli uffici e dei servizi regionali"*¹³⁶.

Giova in questa sede ripercorrere le vicende salienti di tale procedura.

Con l'art. 3 della L.R. n.3/1999 si è previsto che la Regione Molise potesse partecipare al capitale sociale della Molise Dati S.p.A con quota almeno pari al 51% del capitale sociale sottoscritto; successivamente l'art. 18 della L.R. n.16/2010 ha autorizzato la Giunta regionale

¹³⁶ Nota integrativa al bilancio 2009.

ad esperire ogni procedura finalizzata all'acquisizione delle partecipazioni della società Molise Dati S.p.A. per completarne la configurazione quale società "in house providing" , attivando, per l'effetto, le operazioni di riorganizzazione della società stessa.

Con Determinazione del Direttore Generale n. 5 dell'11 febbraio 2011 veniva affidato ad un consulente esterno l'incarico di quantificare il valore della quota societaria facente capo al socio privato della Molise Dati (Infomolise s.r.l., all'epoca detentore del 49% del capitale sociale), allo scopo di pervenire all'acquisizione di detta quota, da parte della Regione, per il completamento della trasformazione *in house*.

La perizia del consulente, datata 18 maggio 2011, riportava la valutazione dell'azienda alla data del 31 dicembre 2010, determinando "il valore della quota facente capo ad Infomolise s.r.l. in € 161.754,57, approssimabile per difetto al valore di € 160.000,00".

Nella successiva D.G.R. n. 923 del 29 dicembre 2011 la Giunta Regionale, sulla scorta del rilievo di "evidente difformità" della perizia redatta dal consulente incaricato dalla Regione e di quella redatta dal consulente incaricato dalla Infomolise, ritenuto di procedere all'acquisto delle 245 azioni ordinarie del valore nominale, ciascuna, di € 516,46 della società Molise Dati possedute dal socio privato per una somma da determinarsi successivamente ad opera di un terzo, designato dal Presidente della Corte di Appello di Campobasso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1349 c.c.¹³⁷, deliberava di ratificare l'atto di compravendita di azioni (atto in effetti stipulato l'11 novembre 2011) nonché l'atto di costituzione di pegno delle 245 azioni¹³⁸.

La conseguente perizia di stima giurata del consulente nominato dal Presidente della Corte d'Appello di Campobasso ai sensi dell'art. 1349 del codice civile, datata 23 gennaio 2013, si basava sui valori contabili dell'azienda al 31 dicembre 2011 e determinava il corrispettivo di cessione relativo alle 245 azioni ordinarie in € 1.531.918,85, dunque un valore di gran lunga superiore a quello determinato in precedenza dal consulente nominato dalla Regione Molise.

Nella deliberazione n. 26/2014 questa Sezione evidenziava che "la stipula di un contratto di compravendita di azioni ancor prima della determinazione del prezzo di cessione, è inquadrabile nell'ambito dello schema negoziale previsto dagli artt. 1473 e 1349 del codice civile. Risulta in effetti che le parti abbiano affidato la determinazione del prezzo del trasferimento delle azioni ad un terzo individuabile.

Ebbene, la scelta in commento appare del tutto censurabile e non rispondente ai criteri della prudenza e di buona amministrazione che devono informare l'operato degli Enti che gestiscono pubbliche risorse.

¹³⁷ "Se la determinazione della prestazione dedotta in contratto è deferita a un terzo e non risulta che le parti vollero rimettersi al suo mero arbitrio, il terzo deve procedere con equo apprezzamento. Se manca la determinazione del terzo o se questa è manifestamente iniqua o erronea, la determinazione è fatta dal giudice. La determinazione rimessa al mero arbitrio del terzo non si può impugnare se non provando la sua mala fede. Se manca la determinazione del terzo e le parti non si accordano per sostituirlo, il contratto è nullo. Nel determinare la prestazione il terzo deve tener conto anche delle condizioni generali della produzione a cui il contratto eventualmente abbia riferimento."

¹³⁸ Si legge nell'atto: "a garanzia di detta cessione si costituiscono in pegno le 245 azioni a favore della società Infomolise sino al verificarsi delle seguenti condizioni: quantificazione del valore delle stesse ad opera del terzo; pagamento da parte dell'Amministrazione regionale della somma stabilita".

In effetti, in questa sede, non rileva certo la validità della scelta da un punto vista civilistico quanto piuttosto l'intrinseca rischiosità del modello contrattuale prescelto in relazione agli equilibri di bilancio dell'Amministrazione regionale. Sotto questo profilo la deliberazione in esame si appalesa assolutamente contraria ai principi della sana gestione finanziaria nella misura in cui persegue l'obiettivo di reinternalizzare totalmente il pacchetto azionario di una società fino ad allora mista, senza previamente valutare l'impatto economico-finanziario dell'operazione. Ciò all'unico fine di "sanare ex post" - ed in disparte ogni valutazione sul buon esito dell'operazione - l'illegittimità dell'affidamento diretto di un servizio strumentale alla predetta società.

Si tratta a ben vedere di un'operazione da censurare oltre che sotto il profilo della assoluta assenza di ogni valutazione preventiva sulla convenienza economica della stessa, anche dal punto di vista più strettamente contabile.

In effetti dalla risposta ai chiarimenti istruttori è emerso che, benché la valutazione del terzo sia stata resa nel gennaio 2013, non sono stati ancora quantificati gli impegni finanziari relativi alla operazione di compravendita in esame, "poiché è ancora in corso la definizione di alcuni aspetti afferenti al patrimonio immobiliare che ha contribuito alla determinazione del valore nominale delle azioni".

In altri termini, l'Amministrazione regionale non ha fornito la prova non solo di aver preventivamente accantonato le necessarie risorse per coprire l'onere finanziario dell'operazione incerto solo nel *quantum*, ma anche, in una fase successiva del procedimento di spesa, di aver correttamente registrato l'impegno pur in presenza degli elementi necessari (obbligazione giuridicamente perfezionata) previsti dal vigente ordinamento finanziario-contabile.

Nella adunanza pubblica del 14 gennaio 2014¹³⁹, il Direttore del Servizio Bilancio ha affermato che "il Servizio è in attesa di atti o informazioni riguardo le richieste di approfondimento trasmesse dalla Direzione Generale al Direttore del Servizio Avvocatura Regionale, di cui alle note prot. 399 del 31 gennaio 2013 e prot.1077 del 12 marzo 2013, con le quali si richiedeva espressamente di effettuare ulteriori approfondimenti in merito alle valutazioni a cui era pervenuto il terzo arbitratore che ha trasmesso la propria perizia di valutazione delle quote azionarie della Molise Dati alla regione Molise in data 24 gennaio 2013".

In sede di chiarimenti istruttori per l'attività di parifica 2012, la Regione comunicava che "la procedura di quantificazione delle n. 245 azioni ordinarie della Società Infomolise s.r.l., così come posta in essere, ai sensi dell'art. 1349 c.c., dal terzo arbitratore, risulta ultimata. Si precisa che l'amministrazione regionale ha formalmente manifestato alla cedente la non condivisione delle risultanze ivi emerse in quanto ritenute inique, ragion per cui è stata interessata l'avvocatura regionale per la valutazione di ogni possibile azione a sostegno dei diritti dell'Ente. Per quanto concerne, invece, l'adozione del relativo impegno di spesa, si fa

¹³⁹ Adunanza pubblica sul referto della finanza regionale 2010-2011, II parte.

presente che allo stato non sussistono provvedimenti amministrativi a riguardo precisando che in sede di redazione del prossimo bilancio di previsione si provvederà all'uopo ad inserire una specifica posta denominata "oneri per l'acquisizione della società Molise Dati".

In sede di rendiconto 2013 non si era riscontrata la presenza di tale posta.

Con riferimento al rendiconto 2014, si dà atto della presenza sul cap. 9204 dell'impegno 1266 del 31.12.2014 per € 1.531.918,85 ad oggetto: *Molise Dati in house providing – oneri per acquisizione quote azionarie della società Infomolise.*

In ordine alle modalità di affidamento diretto alla Molise Dati S.p.A. dei servizi di gestione e sviluppo del sistema informativo regionale (individuato dall'acronimo S.I.R.), si osserva che con D.G.R. n. 372 dell'01.08.2014 si è approvato il nuovo schema convenzionale tra l'ente regionale e la società *in house*, che sostituisce il precedente, avente ugualmente ad oggetto l'affidamento dello sviluppo dell'informatizzazione degli Uffici e dei servizi della Regione.

Lo schema in questione definisce la tipologia ed il contenuto dei servizi resi dalla società che, in attuazione del disciplinare per l'affidamento *in house*, provvede a fornire i servizi previsti nel Catalogo servizi che la stessa è tenuta a predisporre e a mettere a disposizione le risorse per l'erogazione dei servizi, ivi compreso il personale.

L'oggetto della convenzione è dunque l'affidamento diretto alla società *in house* di tutto il pacchetto di servizi riguardanti, a vario titolo, il complesso insieme di sistemi informativi, telematici e tecnologici della Regione Molise, comprensive, come da definizione presente nel Disciplinare in esame, delle infrastrutture elaborative e di comunicazione.

Un oggetto tanto complesso quanto generale che attribuisce alla Molise Dati la gestione e lo sviluppo di un ambito nevralgico per il raggiungimento degli obiettivi strategici ed istituzionali della Regione, come espressamente chiarito anche nel documento istruttorio approvato con la sopra citata Delibera 372/2014.

Il medesimo schema prevede anche la possibilità (art. 18) che, *"per lo svolgimento di specifiche prestazioni previste nel Disciplinare e nei documenti in esso richiamati, la Società possa avvalersi dell'opera di soggetti terzi, selezionati nel rispetto del D. Lgs. n. 163/2006, rimanendo, in ogni caso, unica responsabile della loro perfetta ed integrale esecuzione"*.

Ne deriva che, in casi particolari, la Molise Dati possa, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, utilizzare l'opera di soggetti terzi, ma resta, in quanto gestore del Sistema Informativo Regionale, l'unica responsabile delle attività da questi svolte.

Ciononostante, si è avuto modo di verificare che, nell'anno in esame, la Regione Molise, mediante procedura di affidamento diretto, ha aggiudicato ad altra società privata, in particolare la PA Digitale Adriatica s.r.l., una serie di forniture informatiche, legate ad un modulo informatico, denominato URBI, di cui ormai diversi settori dell'ente si stanno progressivamente dotando, come testimoniato da diverse aggiudicazioni esaminate ed

avvenute nell'anno 2014¹⁴⁰, nonché soprattutto in base ai mandati di pagamento controllati nell'anno stesso, in diversi casi di rilevante ammontare (per un importo complessivo liquidato di € 233.020,00)¹⁴¹.

Al riguardo, va in primo luogo rilevato che la società in questione opera nello stesso settore della Molise Dati S.p.A., società *in house* per la gestione e lo sviluppo dell'intero sistema informativo regionale.

Inoltre, dalla causale delle aggiudicazioni e dei mandati esaminati appare chiaro che la PA Digitale Adriatica s.r.l. intrattiene rapporti diretti, in qualità di aggiudicataria, con la Regione Molise, per servizi che rientrano nell'oggetto della convenzione (sia la precedente che l'attuale) stipulata con la Molise Dati S.p.A., e dunque nelle competenze esclusive di quest'ultima¹⁴². Invero, disattendendo pienamente quanto previsto dalla convenzione, l'acquisto di moduli informatici, prodotti che dovrebbero essere forniti e/o sviluppati proprio da Molise Dati, avveniva da una terza società privata per il tramite della stessa Molise Dati, mediante aggiudicazioni dirette da parte della Regione¹⁴³.

Del resto, analoghe modalità di esternalizzazione sono state riscontrate con riferimento alla Zucchetti s.r.l., in quanto, in sede di controllo a campione dei capitoli di bilancio per la verifica dei flussi finanziari dalla Regione a Molise Dati, è emerso che sul cap. 9200 (Gestione del sistema e dei servizi informativi) in data 07.08.2014 veniva emesso – in suo favore - un mandato per un importo di € 101.889,47. Invero, per ammissione della stessa Regione Molise¹⁴⁴, la società è affidataria di servizi di tipo informatico¹⁴⁵, anch'essa mediante affidamento diretto. Anche per tale società privata, dunque, si ripetono i rilievi anzidetti, oltre ad evidenziare che, nonostante la Sezione ne avesse fatto richiesta in sede di audizione, non sono pervenuti chiarimenti, né sono state fornite le determinazioni dirigenziali di affidamento degli incarichi diretti alle sopracitate ditte.

¹⁴⁰ Cfr. AVCP 2014, bandi con Regione Molise quale struttura proponente: in data 11.04.2014, CIG ZB00EC8248, procedura di scelta: affidamento diretto, aggiudicatario PA Digitale Adriatica srl, € 25.730,00 (oggetto del bando: proroga contratti licenze URBI); in data 30.04.2014, CIG ZC70EFF214, procedura di scelta: affidamento diretto, aggiudicatario PA Digitale Adriatica srl, € 6.840,00 (oggetto del bando: Acquisto licenza URBI Smart – Agenzia di protezione civile); in data 17.06.2014, CIG Z340FB258C, procedura di scelta: affidamento diretto, aggiudicatario PA Digitale Adriatica srl, € 5.760,00 (oggetto del bando: Urbi area segreteria – Procedimento amministrativo- Acquisto licenze d'uso e manutenzione); in data 16.07.2014, procedura di scelta: affidamento diretto, aggiudicatario PA Digitale Adriatica srl, € 11.640,00 (oggetto del bando: licenze d'uso e servizi di manutenzione per 12 mesi modulo URBI "Debiti della PA").

¹⁴¹ Si sono esaminati, in relazione a 1.01.119.01 – Sistemi informativi – diversi mandati intestati alla PA Digitale Adriatica srl :

- capitolo 9203, in data 25.11.2014, € 187.684,80 (Acquisto su MEPA licenze temporanee e manutenzione modulo URBI – gestione economico/finanziaria), in data 25.11.2014, mandato per € 6.917,40 (Attivazione licenza d'uso – canone – manutenzione modulo URBI – procedimento amministrativo), in data 25.11.2014, mandato per € 7.027,20 (Acquisto e manutenzione URBI - area contabile);
- capitolo 9232, in data 25.11.2014, mandato per € 31.390,60 (Gestione URBI Smart 13.04.2014/13.06.2014. Acquisto su MEPA licenze temporanee e manutenzione modulo URBI gestione economico/finanziaria per 2 mesi).

¹⁴² Il giorno 22 aprile 2015, in sede di audizione dei rappresentanti della Regione Molise, è stato peraltro comunicato che il servizio di protocollo generale è stato affidato alla società privata Zucchetti.

¹⁴³ Non spiega la circostanza della presenza di una terza ditta affidataria diretta ai servizi informatici neanche la Relazione su Molise Dati inviata in data 08.05.2015 dalla Regione Molise in seguito ai chiarimenti chiesti in sede di audizione dei rappresentanti in data 22.04.2015, limitandosi la stessa, in ordine a ciò che qui rileva, ad evidenziare gli aspetti legati al contenimento della spesa, e dunque alla previsione di corrispettivi a copertura dei soli costi sostenuti dalla Molise Dati SpA per la realizzazione dei servizi informatici.

¹⁴⁴ Cfr. verbali di audizione del giorno 22 aprile 2015 e 14 maggio 2015 con i rappresentanti della Regione.

¹⁴⁵ Nel caso esaminato si tratta dell'affidamento CIG 5573948765 – Acquisto su MEPA.

In riferimento alle risultanze del bilancio di esercizio 2014, dall'esame dello stesso, allegato alla D.G.R. n. 168 del 24.04.2015, di relativa presa d'atto, si è verificato che il risultato di esercizio, al 31.12.2014, è stato pari ad € 12.416,00, dato in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (€ 38.932,00 al 31.12.2013), mentre il patrimonio netto al 31.12.2014, di € 3.896.104,00, è in aumento rispetto all'esercizio 2013 (€ 3.883.689,00). Il risultato di esercizio va ricondotto ai contenziosi che la Molise Dati ha intrapreso nei confronti del socio unico, Regione Molise, risultato soccombente. Il valore della produzione passa da € 12.231.479,00 nel 2013 agli attuali € 7.644.945,00 del 2014, sostanzialmente per una riduzione sui ricavi delle vendite e delle prestazioni nei confronti del socio unico, che ammontavano ad € 12.227.745,00 al 31.12.2013, per passare ad € 7.574.079,00 al 31.12.2014. La Giunta Regionale ha osservato, nel documento istruttorio allegato, che la Molise Dati, pur avendo conseguito una riduzione dei costi di gestione nell'esercizio 2014, non ha tuttavia *"condotto un'azione incisiva di contenimento dei costi del personale che allo stato non ha portato ad una rimodulazione delle voci salariali del personale dipendente e dei corrispettivi dei dirigenti aziendali ad eccezione fatta della riduzione spontanea del 25% della retribuzione intervenuta unicamente per due dirigenti (i cui effetti decorrono però dal 1 gennaio 2015), rispetto ai n. 5 in forza alla società, oltre che segnalare, nel corso del secondo semestre del 2014, la cessazione dei rapporti di collaborazione per un numero pari a 14 unità (...)"*. Pertanto, la Giunta Regionale osserva che la società, nel corso del 2015, *"dovrà porre in essere azioni utili affinché il percorso di efficientamento gestionale indicato dalla Regione Molise abbia completamento"*, soprattutto con riferimento alle priorità individuate, ovvero riduzione costi di gestione, riduzione spese per interessi passivi, azione incisiva di contenimento dei costi del personale e potenziamento dei livelli di certezza, trasparenza ed efficienza gestionale già attesi per la fine del 2014, in seguito all'approvazione e sottoscrizione del nuovo schema convenzionale tra la partecipata ed il socio unico.

Per completezza si rende necessario segnalare che con legge regionale 04.05.2015 n. 9 (Legge regionale di Stabilità 2015), all'art. 4, si è demandato alla Giunta regionale la razionalizzazione della Società Molise Dati S.p.A. attraverso la trasformazione da società per azioni in società consortile. L'adozione di tale nuova forma societaria, precisa la norma, *"deve essere preceduta dall'ampliamento della compagine societaria della Molise Dati S.p.A. con l'ingresso della FinMolise S.p.A."*, secondo termini e con modalità e condizioni da stabilirsi attraverso una successiva delibera dell'esecutivo regionale¹⁴⁶, prevedendosi altresì la possibilità che nella nuova compagine societaria possano consorzarsi, oltre alla Regione Molise, che ne manterrà il controllo, ed alla FinMolise, gli enti del "Sistema Regione" che fruiscono del sistema informativo regionale (S.I.R.)¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Da adottarsi entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale. Cfr. art. 4, comma 4, l. cit.

¹⁴⁷ La trasformazione della natura societaria della Molise Dati S.p.A., per espressa previsione normativa (art. 4 cit., commi 3 ss.), si dovrà realizzare preservando la continuità dei rapporti giuridici ex art. 2498 C.c., la natura di società di interesse generale, il proseguimento dei rapporti di lavoro in essere, gli affidamenti e gli accordi convenzionali. Dal canto suo, la società avrà l'obbligo di dotarsi statutariamente di organi quali l'Assemblea dei consorziati, il Consiglio di

b) La trasformazione del Consorzio Regionale KORAI in società in house providing e la successiva messa in liquidazione.

Particolare attenzione merita anche la vicenda di un'altra società *in house providing* della Regione Molise, ovvero il Korai, Consorzio Regionale per Amministrazioni ed Imprese, avente ad oggetto la promozione del turismo in senso lato (includendosi anche l'esecuzione di progetti, con produzione e commercializzazione di materiale didattico, pubblicazioni, moduli, programmi, sistemi e metodi per la formazione professionale e manageriale), e ciò anche alla luce delle determinazioni avvenute in sede regionale alla fine dell'anno 2014, in seguito alla presa d'atto del bilancio d'esercizio 2013 della partecipata.

Giova anche qui richiamare alla memoria le vicende che hanno contraddistinto il procedimento di trasformazione del Korai in società a responsabilità limitata unipersonale della Regione Molise.

Il Consorzio in questione è stato trasformato con verbale di assemblea del 2 agosto 2006 in società consortile pubblico-privata a responsabilità limitata con capitale sociale pari a € 10.200,00 sottoscritto da tre soci:

- 1) Ente Provinciale per il Turismo della Provincia di Campobasso titolare di una quota di € 5.100, ossia il 50% del capitale sociale;
- 2) Comunità Montana "Molise Centrale" per una quota di € 2.550, pari al 25% del capitale sociale;
- 3) Molise Dati S.p.A., Società Informatica Molisana a partecipazione regionale, per la quota di € 2.550, pari al 25% del capitale sociale.

Con successivo atto notarile del 20 dicembre 2006 si è provveduto a ridurre il capitale sociale da € 10.200 a € 7.650, per rimborso alla Comunità Montana Molise centrale delle sue quote (€ 2.250). Il capitale sociale veniva così ripartito:

- 1) Ente Provinciale per il Turismo: quota di valore nominale € 5.100,00 (50%);
- 2) Molise Dati S.p.A.: quota di valore nominale € 4.896,00 (48%);
- 3) Infomolise s.r.l.: quota di valore nominale € 204,00 (2%).

Ciò giustificava la ragione per cui nel documento istruttorio allegato alla delibera di Giunta Regionale n. 1132/2010 (ricognizione delle società partecipate al fine della loro dismissione o mantenimento), la Regione Molise risultava detenere a quella data una partecipazione indiretta mediante la Molise Dati pari al 48% del capitale sociale della Korai.

Successivamente, con verbale del 3 novembre 2010, l'assemblea dei soci accoglieva la richiesta di recesso da parte del socio Molise Dati "a seguito del subentrare di un nuovo potenziale acquirente", in quanto con legge regionale n. 3/2010 e con delibera di Giunta Regionale n. 559 del 29/06/2010 la Regione Molise aveva deliberato l'intenzione di assumere il

controllo del KORAI, trasformandolo in società *in house providing* attraverso l'intervento del socio EPT, il cui Presidente era stato incaricato di mettere in atto tutte le procedure necessarie.

Con delibera di Giunta Regionale n. 559 del 29/06/2010 la Regione Molise manifestava l'intenzione di acquisire l'intera partecipazione societaria della società KORAI mediante l'EPT, per un prezzo pari al valore nominale delle quote, concedendo altresì l'autorizzazione al legale rappresentante dell'EPT stesso al compimento di tutti gli atti necessari all'attuazione degli interventi proposti¹⁴⁸.

Il capitale sociale della KORAI (pari a complessivi € 10.200) è stato, quindi, così redistribuito: Ente Provinciale per il Turismo, titolare di quote di valore nominale € 9.808, e Infomolise s.r.l. (titolare di quote di valore nominale € 392).

Con verbale di assemblea dei soci del 13 ottobre 2011, la KORAI è stata trasformata in s.r.l. e, a fronte di perdite per € 702.264, il capitale sociale è stato ricostituito ad € 725.000 mediante conferimento, effettuato dall'Ente Provinciale per il Turismo, di un fabbricato sito nel comune di San Massimo previa stima del valore come risultante dalla relativa perizia. Il capitale sociale della KORAI, pertanto, è stato ridotto ad € 22.736,00.

La Regione Molise, in sede di chiarimenti istruttori, confermava a questa Sezione che l'immobile denominato "complesso Jezza" era stato trasferito dall'EPT di Campobasso ed era stato regolarmente iscritto nelle immobilizzazioni materiali del bilancio d'esercizio 2012 approvato dalla società KORAI.

Con D.G.R. n. 480/2011 si attribuiva all'Ente Provinciale per il Turismo la somma di € 60.000 per le spese notarili e per le imposte dirette necessarie alla ricapitalizzazione della società Korai.

Con D.G.R. n.742 del 2012 si autorizzava la sottoscrizione di apposito rogito notarile per l'acquisizione da parte della Regione dell'intera partecipazione al capitale della KORAI s.r.l. detenuta dall'EPT Campobasso, disponendo - tra l'altro - che l'operazione di acquisizione delle quote avvenisse a titolo oneroso per complessivi € 22.736,00.

Nel 2012 la Regione impegnava la somma di € 750.000,00 sul capitolo 36704 della UPB n. 322 *"al fine di assicurare l'ordinaria operatività, la salvaguardia del valore patrimoniale attuale e scongiurare l'insorgere di imminenti contenziosi per morosità e pendenze derivanti da rapporti obbligatori pregressi"*¹⁴⁹.

In merito la Sezione, nella deliberazione n. 42/2014, ha avuto modo di osservare che la suddetta somma di € 750.000, anche se impegnata su un capitolo avente denominazione

¹⁴⁸ La legge regionale n.3/2001, all'art.1 ha stabilito che *"allo scopo di determinare le condizioni per la predisposizione dei necessari provvedimenti di riforma dei rispettivi ordinamenti, saranno sciolti, secondo le modalità e i tempi di cui al comma 2, gli organi di amministrazione attiva degli Enti di seguito indicati, la cui amministrazione è conseguentemente affidata a distinte gestioni commissariali"*. L'art.2 fissava al 30 giugno 2001 il termine per la riforma degli Enti. In realtà tale termine è stato oggetto di diverse proroghe, intervenute con leggi regionali, tanto che l'amministrazione regionale non ha ancora provveduto alla riforma degli ordinamenti. I Commissari Straordinari sono autorizzati al compimento delle sole operazioni di gestione ordinaria, pertanto la Giunta Regionale ha dovuto autorizzare l'EPT all'acquisto delle quote della KORAI, operazione configurabile come straordinaria.

¹⁴⁹ Risposta ai chiarimenti istruttori, ns. prot.2360 del 12/12/2013.

“*spese di funzionamento della società in house KORAI*”, non potesse che configurarsi come un trasferimento straordinario concesso al fine di conferire liquidità e sanare i debiti pregressi.

Anche nell’anno 2013, sul medesimo capitolo 36704 risultano mandati su residui 2012 pari a € 615.265 di cui € 207.684,86 a favore di Equitalia Sud s.p.a., il che conferma la natura straordinaria del trasferimento conferito dalla Regione che non può quindi assimilarsi ad un finanziamento per spese di funzionamento della società.

In sede di parifica del rendiconto 2013, la Sezione osservava come - allo stato degli atti - apparisse evidente che l’operazione di conferimento del fabbricato del valore di € 725.000 effettuato dall’Ente Provinciale per il Turismo al fine di ricostituire il capitale sociale della KORAI non avesse sanato la situazione economico-finanziaria della società stessa, ma fosse in realtà stata un’operazione finalizzata a consentire l’acquisto totalitario da parte della Regione di una società, di fatto, in grave *deficit* finanziario. La Regione, infatti, successivamente all’acquisto della KORAI, ha dovuto erogare in termini di cassa € 750.000 al fine di sanare pendenze debitorie preesistenti, configurando, in caso di perdite d’esercizio per il triennio 2009-2011, una ipotesi di elusione dell’art. 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010, secondo il quale i trasferimenti in conto perdite sono consentiti a condizione che la società non abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

In data 30.12.2014, con deliberazione n. 727, l’esecutivo regionale ha preso atto della documentazione concernente il bilancio d’esercizio 2013 della società Korai s.r.l., unitamente alla nota integrativa ed alla relazione della gestione. Da tale documentazione è emerso quanto segue:

- la Korai, nel corso del 2013, ha realizzato perdite d’esercizio per € - 240.841,00, ed il patrimonio netto, a tutto il 2013, è risultato negativo ed ha totalizzato un decremento pari ad € 204.818,00;
- l’andamento gestionale è stato caratterizzato dall’inattività operativa dell’azienda che, alla voce contabile “valore della produzione”, ha realizzato un risultato pari a zero;
- dallo stato patrimoniale si evince che le immobilizzazioni immateriali sono pari a zero, mentre le materiali, pari ad € 677.166,00, hanno origine principalmente nel valore immobiliare del “Rifugio Jezza”;
- alla voce “crediti” vanno ascritti quelli residuali, pari a 137.000,00 euro, provenienti dal socio unico e risultati pignorati dal personale dipendente della società, i fondi assicurativi da garanzia del TFR per euro 65.500,00 ed i crediti verso i clienti per Euro 25.000,00;
- nel passivo risultano iscritti: il debito per TFR dei dipendenti per euro 88.000,00, i debiti verso fornitori generati da prestazioni professionali ed addebiti nei riguardi degli amministratori pari ad Euro 181.573,00, i debiti previdenziali su contributi correnti scaduti rateizzati ed ancora non versati che ammontano complessivamente ad Euro

184.258,00, "altri debiti" verso dipendenti pari ad Euro 740.956,00, i compensi agli amministratori per Euro 42.500,00;

- nel conto economico 2013 sono ricondotte poste tra cui: costi per il personale dipendente pari ad Euro 209.000,00, ridotti in minima parte rispetto al pregresso (Euro 284.000,00) per l'intervenuta CIGD nel periodo settembre-dicembre 2013, costi per servizi di Euro 32.242,00, includenti unicamente i compensi per la tenuta della contabilità, l'assistenza fiscale ed amministrativa, camerale e societaria, nonché le consulenze per l'ottenimento della CIGD.

Tali risultanze contabili si aggiungono all'inoperatività della Korai srl, dovuta, come si legge anche nella delibera sopra citata, *"all'assenza di legittimazione contrattuale allo svolgimento di funzioni strumentali in favore della Regione Molise"*, che si traduce nell'assenza, in capo alla partecipata, di finalità strategiche per l'ente, che si pongano in linea con quanto disposto dal legislatore regionale con L.R. n. 11/2014.

Le criticità sopra elencate, si legge nella delibera, *"impediscono al socio pubblico di seguire ad operare in condizioni di continuità aziendale e fornire alla Korai srl nuova finanza per provvedere ad un mero ripiano delle perdite gestionali derivanti per la gran parte dal costo del personale dipendente, ed attualmente in forza all'organismo in house"*; (...) risulta imprescindibile che la Korai srl sia posta in liquidazione ex art. 2484 e ss. c.c., per manifesta inattività di qualsivoglia normale esercizio societario", ed in ossequio alle previsioni normative di cui dell'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78/2010.

Conseguenza di tali valutazioni è stata dunque la decisione di demandare al Presidente della Regione la proposizione, in Assemblea straordinaria dei soci, della messa in liquidazione della società, impegnando l'importo complessivo di Euro 250.000,00 sul capitolo 36704, UPB 117, per assicurare l'eventuale soddisfo di pretese creditorie vantate dal personale della Korai srl in virtù di procedura esecutiva in cui la Regione è chiamata a rispondere in qualità di terzo pignorato.

Con la Legge di stabilità regionale 2015 (L.R. 04/05/2015 n. 9) 6, si sono disposti lo scioglimento e la liquidazione della società Korai Srl con la seguente motivazione, di cui al comma 1 dell'art. 6: *"al fine di razionalizzare il patrimonio societario detenuto dalla Regione Molise ed assicurare il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, la Società Korai srl in house providing è sciolta e messa in liquidazione per l'assenza di specifica finalità strategica e per il venir meno dei presupposti di strumentalità della partecipazione rispetto al perseguimento delle funzioni istituzionali della Regione Molise"*. Il secondo comma dell'articolo in esame autorizza espressamente la Giunta regionale ad adottare gli atti necessari per lo scioglimento e la liquidazione della società

secondo le disposizioni del codice civile, anche promuovendo la mobilità del personale dipendente verso altre partecipate del Sistema Regione Molise¹⁵⁰.

Il percorso che ha portato all'acquisizione dell'intero pacchetto azionario della Korai da parte della Regione, trasformandola in organismo *in house*, si è compiuto da un punto di vista societario alla fine del 2012. Dalla lettura dei documenti amministrativi emerge che, ciononostante, di fatto tale trasformazione non si è accompagnata ad un processo di collegamento funzionale tra le finalità della società partecipata e gli obiettivi posti in sede di programmazione regionale. Per di più, nella legge regionale di stabilità 2015, si parla espressamente di assenza di finalità strategica della società che, di fatto, non ha mai permesso di avviare un rapporto di strumentalità nonchè l'avvio dell'operatività della società stessa.

Non si evince perché ciò non sia avvenuto (come sarebbe stato ovvio visto che gli scopi sociali degli organismi *in house* devono fare espresso riferimento alle finalità pubbliche ed alla natura pubblica delle funzioni da assolvere, elementi prodromici alla stessa trasformazione in organismi *strumentali*), arrivandosi, meno di due anni dopo la discutibile operazione di trasformazione della società in organismo *in house*, alla decisione di procedere alla messa in liquidazione della stessa.

¹⁵⁰ In sede di audizione dei rappresentanti della Regione Molise in data 14.05.2015 è stato chiarito che il personale dipendente della Società Korai S.r.l. *in house providing* è quello originariamente assunto da Korai, Consorzio Regionale per Amministrazioni ed Imprese, poi transitato nel nuovo organismo. Cfr. Verbale audizione del 14.05.2015.