



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige / Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
 Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano



2.9.1-2024-33

Al Presidente del Consiglio regionale
 Roberto Paccher

S E D E

Bolzano, 13 giugno 2024

Interrogazione n. 33 /XVII

Chiarimenti sull'applicazione alla società Autostrada del Brennero Spa del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Autostrada del Brennero SpA è una società per azioni con una partecipazione a maggioranza pubblica che opera in regime di concessione e si occupa della promozione, progettazione, costruzione ed esercizio di autostrade. Si occupa in particolare dell'autostrada A22 Brennero--Modena nonché di opere stradali, contigue o complementari e di opere pubbliche o di pubblica utilità connesse con l'attività autostradale.

Fino all'anno 2019 - per gli effetti dell'interpretazione fornita dalla *Struttura per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio delle partecipazioni pubbliche in attuazione delle disposizioni del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP)*, costituita, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 15 del [d.lgs. n. 175 del 2016](#) - Autobrennero è stata considerata una società a controllo pubblico. Infatti, secondo la nota di orientamento del 15 febbraio 2018, ai fini del TUSP, il controllo di cui all'art. 2359 del codice civile poteva essere esercitato *“da più amministrazioni congiuntamente, anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo legale, contrattuale, statutario o parasociale”*. Tale interpretazione era stata confermata anche dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti nella [deliberazione n. 11 del 20/06/2019](#) sulla definizione di società a controllo pubblico avente ad oggetto *“Questione di eccezionale rilevanza al fine di stabilire se le società a maggioranza pubblica, partecipate da più enti, ciascuno dei quali intestatario di quote inferiori al 50 per cento, siano da considerare società a controllo pubblico ai fini del d.lgs. n. 175 del 2016”* laddove si affermava che era *“sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico”, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del D.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile”*.

Tuttavia - con [sentenza 25/2019/EL](#) delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei Conti - tale interpretazione veniva invalidata. Secondo questo pronunciamento *“la partecipazione pubblica diffusa, frammentata e maggioritaria, non costituisce prova presunzione legale dell'esistenza di coordinamento tra i soci pubblici, che deve invece essere accertato in concreto”*. Secondo la sentenza - emessa sul ricorso proposto dalla Società Marche Multiservizi S.p.A. sul presupposto dell'esistenza di un patto parasociale che, a differenza di Autobrennero, rendeva essenziale il voto dei consiglieri nominati dal socio privato - la Corte dei Conti superava il concetto di controllo pubblico espresso dalla struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell'economia e delle finanze in data 15 febbraio 2018.



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige / Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano

Al nuovo orientamento giurisprudenziale si orientava anche il presidente della Regione Maurizio Fugatti, il quale - nell'intervento in aula del 18 maggio 2022 - in relazione all'applicazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* (ndr. e di conseguenza all'applicazione del d.lgs. 175/2016 ovvero del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), dichiarava che Autobrennero Spa, pur essendo una società a prevalente controllo pubblico, non poteva essere considerata una società controllata bensì una società partecipata dall'ente pubblico, detenendo la Regione solo il 32,28% delle quote.

La medesima Corte dei Conti la [sentenza 17/2023/RIS](#) del 5 settembre 2023 emessa dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale sul ricorso iscritto al n. 804/SR/RIS proposto nell'interesse della Autobrennero Spa confermava - ai punti dal 51 al 65 nella parte delle motivazioni della sentenza, con particolare riferimento al punto 65.2 - quanto già delineato nella sentenza 25/2019 e quanto ribadito in materia di società pubbliche da unanime giurisprudenza amministrativa. La Corte dei Conti nella sentenza depositata il 19 ottobre 2023, specificava che il controllo non può mai desumersi da comportamenti concludenti o da altri indici presuntivi; esso deve essere sempre basato e provato su formali scambi di volontà, leggi, patti che consentono di concentrare presso determinati soggetti, in modo esclusivo, il dominio della governance e della strategia aziendale della società.

Alla luce di quanto riportato, risulta che la scelta di Regione, Province autonome di Trento e di Bolzano ed altri soggetti pubblici locali di non definire ed approvare formali scambi di volontà, leggi, patti che consentono di concentrare presso gli stessi, in modo esclusivo, il dominio della governance e della strategia aziendale della società non consente di classificare Autobrennero Spa come una società a controllo pubblico ai fini del TUSP. Ciò, evidentemente, comporta una serie di limiti nell'applicazione degli interventi previsti dal TUSP ed in particolare quelli nei seguenti ambiti: governance societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13); prevenzione della crisi di impresa (art. 14); controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 15); disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24); gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22). Tale scelta limita fortemente anche le forme di controllo e di indirizzo politico che possono essere esercitate dal Consiglio nei confronti dell'azionista di maggioranza abbassando drasticamente gli standard di trasparenza che potrebbero essere applicati.

Tutto ciò premesso,

si interroga la Giunta regionale per sapere:



Team K
Regionalratsfraktionen | Gruppo consiliare regionale
Trentino-Alto Adige / Südtirol

Silvius-Magnago-Platz 6 | 39100 Bozen
Piazza Silvius Magnago, 6 | 39100 Bolzano

1. le motivazioni per le quali si ritiene di non favorire la realizzazione delle condizioni per rendere applicabile la normativa del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica anche nei confronti di Autobrennero Spa;
2. se intenda assumere iniziative per assicurare l'attuazione delle disposizioni previste dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica anche con riferimento alla società Autostrada del Brennero Spa;
3. se sia mai stata valutazione la sottoscrizione di accordi formali tra le Regione, le province autonome ed altri soggetti pubblici locali per perseguire con maggiore trasparenza il coordinamento tra soci pubblici, per garantire il dominio pubblico della governance e la definizione coerente degli obiettivi strategici di Autobrennero e quale sia stato l'esito.

A norma di regolamento, si chiede risposta scritta.

I consiglieri regionali

Paul Köllensperger

Alex Ploner

Franz Ploner

Maria Elisabeth Rieder



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO-ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENTINO-SÜDTIROL

XVII. Gesetzgebungsperiode – 2024

Bozen, den 13. Juni 2024

Prot. Nr. 2152/2.9.1-2024-33 RegRat

Nr. 33/XVII

An den
Präsidenten des Regionalrates
Roberto Paccher

A N F R A G E

Klarstellungen über die Anwendung des Einheitstextes in Sachen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung auf die Brennerautobahn AG

Die Brennerautobahn AG ist eine Aktiengesellschaft mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung, die sich kraft einer Konzession mit der Planung, dem Bau und dem Betrieb von Autobahnen befasst. Zuständig ist sie insbesondere für die Brenner-Modena-Autobahn A22, für die anliegenden Verbindungsstrecken und für mit der Autobahntätigkeit zusammenhängende öffentliche bzw. gemeinnützige Baumaßnahmen.

Bis 2019 galt die Brennerautobahn AG als öffentlich kontrolliertes Unternehmen: Dies ergab sich aus der Auslegung vonseiten der *Struktur für Ausrichtung, Kontrolle und Überwachung von öffentlichen Beteiligungen in Umsetzung der Bestimmungen des Einheitstextes in Sachen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung* (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, kurz TUSP), die gemäß Artikel 15 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016 beim *Wirtschafts- und Finanzministerium* eingerichtet wurde. Laut Leitfaden vom 15. Februar 2018 konnte die vom TUSP vorgesehene Kontrolle im Sinne von Artikel 2359 des Zivilgesetzbuchs tatsächlich „von mehreren Körperschaften gemeinsam auch unabhängig von einer gesetzlichen, vertraglichen, satzungsmäßigen oder aktionärsvertraglichen Verpflichtung“ ausgeübt werden. Diese Auslegung wurde auch von den vereinten Kontrollsektionen des Rechnungshofs in ihrem Beschluss Nr. 11 vom 20.06.2019 über die Definition einer öffentlich kontrollierten Gesellschaft bestätigt. Der Beschluss führte den Titel: „Außerordentlich relevante Angelegenheit, um zu bestimmen, ob Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung von mehreren öffentlichen Körperschaften mit jeweils weniger als 50 Prozent der Aktien als öffentlich kontrollierte Gesellschaften im Sinne des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016 zu betrachten sind“. Hier heißt es: „Für das Vorliegen einer ‚öffentlich kontrollierten Gesellschaft‘ hinsichtlich des subjektiven oder objektiven Anwendungsbereichs einiger Bestimmungen des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016 genügt es, dass eine oder mehrere öffentliche Körperschaften bei der ordentlichen Versammlung über die von Artikel 2359 des Zivilgesetzbuchs vorgesehenen Stimmen verfügen“.

Allerdings haben die vereinten Rechtssprechungssektionen des Rechnungshofs mit dem Beschluss Nr. 25/2019/EL diese Auslegung widerlegt. Hier heißt es: „Die breit gestreute, aufgesplitterte und mehrheitliche öffentliche Beteiligung bildet keinen Nachweis bzw. keine Rechtsvermutung für das Vorliegen einer Koordinierung zwischen den öffentlichen Aktionären, die

vielmehr konkret festgestellt werden muss“. Dieses Urteil erging auf einen Rekurs der Gesellschaft Società Marche Multiservizi AG hin, die von der Existenz eines Aktionärsvertrags ausging, der anders als bei der Brennerautobahn AG die Stimme der vom privaten Aktionär ernannten Verwaltungsräte entscheidend machte. Damit dementierte der Rechnungshof die Auffassung der öffentlichen Kontrolle, wie sie die Struktur für Ausrichtung, Kontrolle und Überwachung von öffentlichen Beteiligungen des Wirtschafts- und Finanzministeriums vom 15. Februar 2018 zum Ausdruck gebracht hatte.

An dieser neuen rechtssprecherischen Ausrichtung orientierte sich auch der Präsident der Region Maurizio Fugatti, der in seinem Redebeitrag vor dem Plenum am 18. Mai 2022 in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes Nr. 124 vom 7. August 2015 *„Delegierung an die Regierung zur Neuordnung der öffentlichen Verwaltungen“* (und folglich auf die Anwendung des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 175/2016, d.h. des Einheitstextes in Sachen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung, Anm. des Verf.) erklärte, dass sich die Brennerautobahn AG zwar im überwiegend öffentlichen Besitz befindet, aber nicht als öffentlich kontrollierte Gesellschaft angesehen werden kann, sondern als Gesellschaft mit öffentlicher Beteiligung, zumal die Region nur 32,28% der Anteile hält.

Das Urteil Nr. 17/2023/RIS der vereinten Rechtssprechungssektionen des Rechnungshofs vom 5. September 2023 über den von der Brennerautobahn AG eingelegten Rekurs Nr. 804/SR/RIS bestätigte in den Punkten 51 bis 65 der Urteilsbegründung, insbesondere im Punkt 65.2 all das, was bereits im Urteil Nr. 25/2019 dargelegt worden war und die Verwaltungsrechtsprechung in Sachen öffentliche Gesellschaften einstimmig bekräftigt hat. Der Rechnungshof hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2023 präzisiert, dass die Kontrolle niemals aus einer Schlussfolgerung oder sonstigen Mutmaßungen abgeleitet werden kann. Sie muss im Gegenteil immer auf förmlichen Abkommen, Gesetzen und Verträgen beruhen, die es einem Zusammenschluss von Teilhabern ermöglichen, hinsichtlich der Führung und der Geschäftsstrategie des Unternehmens eine Vormachtstellung einzunehmen.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist eins offensichtlich: Die Entscheidung der Region, der autonomen Provinzen Trient und Bozen und anderer örtlicher öffentlicher Einrichtungen, von formellen Abkommen, Gesetzen und Verträgen abzusehen, die ihnen eine Vormachtstellung hinsichtlich der Führung und der Geschäftsstrategie des Unternehmens zusichern würden, schließt die Möglichkeit aus, die Brennerautobahn AG als öffentlich kontrolliertes Unternehmen im Sinne des TUSP einzustufen. Dies bringt natürlich eine Reihe von Einschränkungen bei der Anwendung der im TUSP vorgesehenen Maßnahmen mit sich, insbesondere in folgenden Bereichen: Unternehmensführung, Anforderungen an die Mitglieder der Verwaltungsorgane und Vergütung der Mitglieder der Gesellschaftsorgane (Art. 11); Haftungsregelung für die Vertreter der beteiligten öffentlichen Körperschaften (Art. 12); Kontrollregelung im Hinblick auf die Aktivierung der gerichtlichen Kontrolle (Art. 13); Vorbeugung von Unternehmenskrisen (Art. 14); Kontrolle und Überwachung durch das Wirtschafts- und Finanzministerium (Art. 15); Bestimmungen zur Förderung von Kostenwirksamkeit und Effizienz durch die Einführung regelmäßiger Rationalisierungs- und außerordentlicher Prüfungsverfahren (Art. 20 und 24); Personalverwaltung (Art. 19 und 25), besondere Finanzvorschriften für die Beteiligungsgesellschaften der örtlichen Körperschaften (Art. 21) und Förderung der Transparenz (Art. 22). Diese Entscheidung schränkt auch die Formen der Kontrolle und der politischen Steuerung durch den Regionalrat gegenüber dem Mehrheitsaktionär stark ein, wodurch die Transparenzstandards, die angewendet werden könnten, drastisch gesenkt werden.

All dies vorausgeschickt,

**befragen die unterfertigten Regionalratsabgeordneten die Regionalregierung,
um Folgendes zu erfahren:**

1. Aus welchem Grund will man nicht darauf hinarbeiten, um die Bedingungen zu schaffen, damit die Bestimmungen des Einheitstextes in Sachen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung auch auf die Brennerautobahn AG Anwendung finden können?

2. Werden Sie Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Einheitstextes in Sachen Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung auch auf die Brennerautobahn AG angewandt werden?
3. Wurde jemals der Abschluss von formellen Abkommen zwischen der Region, den autonomen Provinzen und anderen lokalen Behörden in Erwägung gezogen, um die Koordinierung zwischen den öffentlichen Aktionären transparenter zu gestalten und die Vormachtstellung der öffentlichen Aktionäre in der Unternehmensführung sowie die kohärente Festlegung der strategischen Ziele der Brennerautobahn AG sicherzustellen? Wenn ja, was ergab sich aus diesem Vorhaben?

Im Sinne der Geschäftsordnung wird um eine schriftliche Antwort ersucht.

Gez.: DIE REGIONALRATSABGEORDNETEN

Paul KÖLLENSPERGER

Alex PLONER

Franz PLONER

Maria Elisabeth RIEDER