

AS1938 - VENETO AGRICOLTURA - ACQUISTO QUOTA CAPITALE SOCIALE CHECK FRUIT S.R.L.

Roma, 18 dicembre 2024

Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario -
Veneto Agricoltura

Presidente della Regione Veneto

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 14 dicembre 2023, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla disposizione del Direttore n. 275 dell'11 ottobre 2023, recante "Acquisto quota capitale sociale Check Fruit srl da parte della società controllata CSQA Certificazioni srl. Richiesta di autorizzazione", trasmessa ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP"), in data 20 ottobre 2023.

Tale deliberazione ha a oggetto l'acquisizione indiretta da parte dell'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario - Veneto Agricoltura (di seguito, "Veneto Agricoltura"), mediante la controllata CSQA Certificazioni s.r.l. (di seguito, "CSQA"), del 100% del capitale sociale di Check Fruit S.r.l. (di seguito, "Check Fruit").

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale dell'operazione relativi, in particolare, alla carenza di motivazione analitica in relazione alla dimostrazione della stretta necessità dell'operazione di acquisizione per il perseguimento delle finalità istituzionali di Veneto Agricoltura.

Prima di procedere all'enumerazione dei motivi di illegittimità della disposizione trasmessa, appare necessario precisare che, a seguito di una specifica richiesta di informazioni, Veneto Agricoltura ha inviato copia del decreto del direttore della Direzione Agroalimentare n. 194 del 16 ottobre 2023, di approvazione della disposizione direttoriale n. 275/2023, ai sensi dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto n. 53/1993¹. Nel decreto in questione viene dato atto che la disposizione oggetto di verifica acquisisce efficacia dalla data di adozione del decreto².

Ciò premesso, l'Autorità ritiene che l'operazione in esame sia carente sotto il profilo motivazionale e in contrasto con il principio della stretta necessità, in quanto i servizi offerti dalla società oggetto di acquisizione non risultano strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali di Veneto Agricoltura.

Come è noto, le Amministrazioni Pubbliche che scelgono di perseguire l'interesse pubblico mediante il modello societario devono comprovare la sussistenza della stretta necessità della partecipazione societaria mediante una analitica motivazione. In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le Amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una puntuale motivazione che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità³, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità della scelta di utilizzare il modello societario anziché procedere a una gestione diretta, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali.

Nelle motivazioni dell'atto deliberativo in esame, Veneto Agricoltura fa riferimento al fatto che l'operazione di acquisizione di Check Fruit da parte della controllata CSQA rappresenti "un'opportunità di crescita complementare e strumentale alla propria attività", ritenuta "legittima, strategica e coerente con l'oggetto societario" di CSQA. Parimenti, nella relazione allegata alla disposizione n. 275/2023 viene evidenziata la strategicità dell'operazione "nella potenziale creazione di un polo di certificazione a guida veneta".

¹ [In base a tale norma, la Giunta regionale "esercita la vigilanza e il controllo sull'attività, sul funzionamento, sul rispetto degli indirizzi e delle direttive regionali, anche in materia di contenimento della spesa e di vincoli di finanza pubblica, nonché sulla coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale degli enti di cui all'articolo 2" tra cui rientra l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (comma 1). A tal fine, gli enti di cui al medesimo articolo 2, "entro venti giorni dalla data di adozione, trasmettono al direttore della struttura regionale competente nella materia in cui opera l'ente, per il controllo preventivo, i seguenti atti: [...] e) gli atti relativi alla partecipazione a enti o società." (comma 2).]

² [In riscontro alla predetta richiesta di informazioni, Veneto agricoltura ha altresì trasmesso: copia della nota protocollo n. 24031 del 5 ottobre 2023 contenente il Business Plan 2022 - 2027, la relazione accompagnatoria e la relazione esplicativa dell'operazione di acquisizione di Check Fruit S.r.l., rappresentativa delle ragioni e delle finalità che giustificano tale scelta, che costituisce l'allegato 1 della disposizione n. 275/2023, nonché parte integrante e sostanziale della stessa; una perizia di stima della società Check Fruit S.r.l. e lo statuto della società CSQA Certificazioni S.r.l..]

³ [Cfr. Corte dei conti Emilia Romagna, Sez. contr., deliberazione n. 135/2021/PAR: "La valutazione in concreto della stretta indispensabilità del servizio ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Tusp rientra nella sfera decisionale dell'Ente, che deve analiticamente motivare in merito alle ragioni ed alle finalità che giustificano la scelta adottata.".]

Tuttavia, il richiamo alla "strategicità" dell'acquisizione della partecipazione rispetto alle finalità dell'Amministrazione pubblica non è idoneo di per sé stesso a configurare la stretta necessaria richiesta dall'articolo 4, comma 1, del TUSPP.

L'Autorità ritiene opportuno ricordare che il principio di "stretta necessaria" delle partecipazioni pubbliche in relazione alle finalità istituzionali dell'amministrazione (c.d. vincolo di scopo), volto a realizzare l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche e la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, opera in un'ottica di tutela e promozione della concorrenza⁴. Tale principio, nella misura in cui pone dei limiti alla capacità generale delle amministrazioni pubbliche di costituire o acquisire partecipazioni in società di capitali, va assunto come principio cardine dell'intero impianto del TUSPP, tanto che le deroghe in esso previste, seppure ampie, sono comunque tassative ed espressamente disciplinate nel testo normativo.

Al riguardo, la Corte dei conti ha fornito una interpretazione particolarmente rigorosa del principio in questione, affermando, ai fini della sussunzione della partecipazione tra quelle consentite dal comma 1 dell'articolo 4 TUSPP, non solamente, la necessità che la società persegua uno scopo coerente e strettamente correlato all'interesse pubblico perseguito⁵, ma anche che la partecipazione sia "indispensabile" per garantire il perseguimento di finalità istituzionali della pubblica amministrazione partecipante⁶. Parimenti rigorosa è la prassi applicativa dell'Autorità⁷.

Si aggiunga, inoltre, che la norma di cui all'articolo 2, comma d-bis), della legge Regione Veneto n. 37/2014 che giustificerebbe l'operazione in esame, prevede che Veneto Agricoltura svolga, tra le altre, la funzione di "promozione e organizzazione dell'attività di certificazione di qualità". Tuttavia deve ritenersi che tale funzione non possa comprendere qualunque tipo di acquisizione societaria, ma debba rimanere circoscritta all'attività di promozione e organizzazione dell'attività di certificazione a beneficio delle imprese venete.

Del resto, a sostegno di una diversa interpretazione, quale quella fornita da Veneto Agricoltura, non è possibile richiamare i lavori preparatori che hanno portato all'adozione della predetta disposizione normativa, atteso che anche nelle relazioni citate si fa riferimento alla strategicità dell'attività di certificazione per le imprese e dunque per la regione Veneto.

Al riguardo rileva una recente sentenza della Corte costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente illegittima una legge della provincia di Trento che autorizzava la partecipazione della provincia direttamente o indirettamente a una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata in violazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 TUSPP e in contrasto con gli articoli 97, comma 2, 117, commi 2, lettera l), e 3 della Costituzione. In particolare, nel decidere in tal senso, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'oggetto della partecipazione prevista dalla norma impugnata - l'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale - eccedesse il limite generale stabilito dalla norma statale, non essendo configurabile un legame di stretta necessaria fra le attività esercitate dalla società di mutua assicurazione e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento. Secondo la Corte la norma produceva effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, dirette a evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. La scelta della Provincia autonoma, pertanto, si poneva in contrasto con una norma dettata nell'esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione⁸.

Diversamente, appare utile richiamare la deliberazione della Giunta regionale n. 141/2022, contenente gli indirizzi e direttive forniti a Veneto Agricoltura⁹. In particolare, in tale documento la Regione esprime l'indirizzo di "favorire l'adesione delle imprese agricole e agroalimentari venete ai sistemi di qualità" e la direttiva di "utilizzare la partecipazione in CSQA [...] per sviluppare sistemi di certificazione. [...] Promuovere ed organizzare le attività del laboratorio di analisi sensoriale nonché promuovere la cultura della qualità presso le imprese agroalimentari venete". Coerentemente a quanto sancito dalla norma regionale, dunque, la deliberazione della Giunta fa riferimento alla mera attività di promozione e organizzazione dell'attività di certificazioni, da svolgersi anche mediante il ricorso alla società partecipata CSQA. Nessuna direttiva invece viene fornita in merito alla necessità di acquisire società al fine della possibile creazione di "un polo di certificazioni importante nel panorama italiano, radicato nel territorio del Veneto e al servizio delle imprese locali e nazionali" (così nella disposizione direttoriale n. 275/2023).

⁴ [Cfr. Corte dei conti Piemonte, Sez. contr., deliberazione n. 7/2021/SRCPIE/VSG; Corte dei conti Emilia Romagna, Sez. contr., deliberazione n. 84/2020/VSGO; Corte dei conti Toscana, Sez. contr., deliberazione n. 65/2020/PARI.]

⁵ [Corte dei conti Emilia Romagna, Sez. contr., deliberazione n. 1/2021/PAR; Corte dei conti Piemonte, Sez. contr., n. 7/2021/SRCPIE/VSG.]

⁶ [Corte dei conti Lombardia, Sez. contr., deliberazione n. 163/2020/VSG; Corte dei conti Puglia, Sez. contr., deliberazione n. 75/2018/PAR.]

⁷ [Cfr. AS1614 - Regolamenti di governance delle società controllate da ACI e dagli AC provinciali, in Bollettino n. 36/2019; AS1645 - Automobile Club Italia - Riassetto societario di Ventura S.p.A., in Bollettino n. 7/2020.]

⁸ [Corte Costuzionale 4 aprile 2022, n. 86.]

⁹ [Deliberazione della Giunta Regionale n. 141 del 15 febbraio 2022, in BUR n. 27 del 1° marzo 2022.]

Da tale affermazione, così come da altre statuizioni analoghe contenute nella stessa disposizione direttoriale, anzi sembra emergere la chiara intenzione di Veneto Agricoltura di espandere lo svolgimento dell'attività di certificazione all'intero territorio nazionale.

Infine, la disposizione direttoriale n. 275/2023 appare carente di motivazione analitica, in violazione dell'articolo 5, comma 1, del TUSPP, con riferimento all'evidenziazione delle ragioni e delle finalità che giustificano l'operazione sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Al riguardo, appare opportuno precisare che sia nella disposizione direttoriale n. 275/2023 sia nella relazione di accompagnamento allegata non viene svolta alcuna valutazione in merito alle ragioni per cui l'attività di certificazione svolta da Check Fruit non possa essere svolta dalla stessa CSQA o dalle società da questa controllate, impiegando in maniera diversa e più conveniente per la collettività di riferimento le risorse pubbliche destinate all'acquisto della società. Sul punto, vale la pena richiamare lo statuto di CSQA che, diversamente da quanto sembra affermare Veneto Agricoltura, indica nell'oggetto sociale (articolo 5) sia "*l'attività di certificazione dei prodotti e dei prodotti e dei servizi per aziende ed enti operanti nei settori di cui al punto a)*" tra cui, i settori dell'agricoltura e della pesca (lettera b), sia "*l'attività di ispezione in conformità alle normative vigenti*".

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'Autorità ritiene che la descritta operazione di acquisizione indiretta di Check Fruit da parte di Veneto Agricoltura per il tramite di CSQA sia in contrasto con l'articolo 4, comma 1 e l'articolo 5, comma 1, del TUSPP.

Tutto quanto sopra premesso, ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, l'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario – Veneto Agricoltura dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la Disposizione del Direttore di Veneto Agricoltura n. 275 dell'11 ottobre 2023, recante "Acquisto quota capitale sociale Check Fruit Srl da parte della società controllata CSQA Certificazioni Srl. Richiesta di autorizzazione"

In data 14 dicembre 2023, l'Autorità ha deliberato di inviare all'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario – Veneto Agricoltura (di seguito, "Veneto Agricoltura") e alla Regione Veneto un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, riguardante la Disposizione del Direttore di Veneto Agricoltura n. 275 dell'11 ottobre 2023, recante "*Acquisto quota capitale sociale Check Fruit srl da parte della società controllata CSQA Certificazioni Srl. Richiesta di autorizzazione*", approvata con decreto del direttore della Direzione Agroalimentare n. 194 del 16 ottobre 2023, ai sensi dell'articolo 7 della legge della Regione Veneto n. 53/1993.

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni in merito ai profili di criticità concorrenziale dell'operazione comunicata ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In particolare, l'Autorità ha contestato alle amministrazioni destinatarie che l'operazione di acquisizione fosse in contrasto con il principio della stretta necessità, in quanto i servizi offerti dalla società oggetto di acquisizione non risultavano strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali di Veneto Agricoltura. Sotto altro profilo, l'Autorità ha ritenuto carente la motivazione analitica con riferimento all'indicazione delle ragioni e delle finalità che giustificano l'operazione sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il 30 gennaio 2024, a seguito del ricevimento del parere motivato, Veneto Agricoltura ha fornito riscontro al parere motivato, illustrando ulteriori argomenti a sostegno del proseguimento dell'operazione di acquisizione e allegando documenti utili ai fini della valutazione del caso.

Preso atto di quanto sopra, nella propria adunanza del 13 febbraio 2024, l'Autorità ha ritenuto che le ulteriori informazioni fornite da Veneto Agricoltura siano idonee a superare le criticità concorrenziali rilevate nel parere inviato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990 e ha, pertanto, deliberato di non proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la Disposizione in oggetto.