



ISTITUTO NAZIONALE  
REVISORI LEGALI

# **"Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate"**

**6 marzo 2022 - ore 15:45/17:00**

**Dott. Ulderico Izzo**

## Programma:

- Punti di contatto tra bilancio comunale e bilancio degli Organismi partecipati nel ciclo della programmazione, previsione, gestione e rendicontazione
  - Gli adempimenti previsti dalla normativa per la riconciliazione dei risultati intragruppo (riconciliazione debiti/crediti, accantonamento per perdite, ecc.)
- Il sistema dei controlli interni e la gestione osmotica degli aspetti economici, patrimoniali e finanziari tra Ente Locali e Organismi partecipati



# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

Ruolo e intervento di controllo dei Revisori

## Art. 239 del Tuel

### Funzioni dell'Organo di revisione

L'Organo di revisione svolge le seguenti funzioni:

a) attività di collaborazione con l'Organo consiliare secondo le disposizioni dello Statuto e del Regolamento;

b) pareri, con le modalità stabilite dal Regolamento, in materia di: 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria; 2) proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio, escluse quelle attribuite alla competenza della Giunta, del Responsabile finanziario e dei Dirigenti, a meno che il Parere dei Revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili, fermo restando la necessità dell'Organo di revisione di verificare, in sede di esame del rendiconto della gestione, dandone conto nella propria relazione, l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle variazioni di bilancio approvate nel corso dell'esercizio, comprese quelle approvate nel corso dell'esercizio provvisorio; 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad Organismi esterni; 4) proposte di ricorso all'indebitamento; 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia; 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni; 7) proposte di Regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei Tributi locali;

vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità l'Organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento.



## Art. 239 del Tuel

### Funzioni dell'Organo di revisione

d) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto entro il termine, previsto dal Regolamento di contabilità e comunque non inferiore a 20 giorni decorrente dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'Organo esecutivo. La relazione dedica un'apposita sezione all'eventuale rendiconto consolidato di cui all'art. 11, commi 8 e 9, e contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione nonché rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione;

d-bis) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato di cui all'art. 233-bis e sullo schema di bilancio consolidato, entro il termine previsto dal regolamento di contabilità e comunque non inferiore a 20 giorni, decorrente dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'Organo esecutivo;

e) referto all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità;

f) verifiche di cassa di cui all'art. 223.

1-bis. Nei pareri di cui alla lett. b) del comma 1 è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del Responsabile del Servizio finanziario ai sensi dell'art. 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'Organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'Organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'Organo di revisione.

Le **funzioni obbligatorie** sono così riassumibili:

a) Collaborazione

b) Pareri, con modalità stabilite dal regolamento in materia di:

- strumenti di programmazione economico/finanziaria;
- proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio ;
- **modalità' di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni;**
- proposte di ricorso all'indebitamento;
- proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia;
- proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni;
- proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali;

c) Vigilanza

d) Relazione sul rendiconto (attestazioni, rilievi e proposte) e bilancio consolidato

e) Referto per gravi irregolarità nella gestione

f) Verifiche di cassa

## **Art. 239 del Tuel**

### **Funzioni dell'Organo di revisione**

2. Al fine di garantire l'adempimento delle funzioni di cui al precedente comma, l'Organo di revisione ha diritto di accesso agli atti e documenti dell'Ente e può partecipare all'assemblea dell'organo consiliare per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione. Può altresì partecipare alle altre assemblee dell'Organo consiliare e, se previsto dallo Statuto dell'Ente, alle riunioni dell'Organo esecutivo. Per consentire la partecipazione alle predette Assemblee all'Organo di revisione sono comunicati i relativi ordini del giorno. Inoltre all'organo di revisione sono trasmessi: a) da parte della Corte dei conti i rilievi e le decisioni assunti a tutela della sana gestione finanziaria dell'Ente; b) da parte del Responsabile del Servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria in ordine alle delibere di impegni di spesa.
3. L'Organo di revisione è dotato, a cura dell'Ente Locale, dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti, secondo quanto stabilito dallo Statuto e dai Regolamenti.
4. L'Organo della revisione può incaricare della collaborazione nella propria funzione, sotto la propria responsabilità uno o più soggetti aventi i requisiti di cui all'art. 234, comma 2. I relativi compensi rimangono a carico dell'Organo di revisione.
5. I singoli componenti dell'Organo di revisione collegiale hanno diritto di eseguire ispezioni e controlli individuali.
6. Lo Statuto dell'Ente Locale può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai Revisori.



## Le procedure dell'Ente Locale per la scelta del modello gestionale dei servizi pubblici

### Art. 42 del Tuel - Attribuzioni dei Consigli

1. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il Consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: **a) statuti dell'Ente e delle Aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3, criteri generali in materia di Ordinamento degli uffici e dei servizi; .... c) convenzioni tra i Comuni e quelle tra i Comuni e Provincia, costituzione e modificazione di forme associative; d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli Organismi di decentramento e di partecipazione; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di Istituzioni e Aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'Ente Locale a Società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; ..... m) **definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso Enti, Aziende ed Istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del Consiglio presso Enti, Aziende ed Istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.****

3. Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco o del Presidente della provincia e dei singoli assessori.

4. Le Deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune o della Provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del Consiglio nei 60 giorni successivi, a pena di decadenza.



## Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: asseverazione

In generale, qualora l'Ente intenda procedere alla costituzione o all'acquisizione di partecipazioni in di Organismi e Società partecipati, l'Organo di revisione deve **asseverare**, ai sensi dell'art. 3, commi 30 e 32, della Legge n. 244/2007, il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, e trasmettere una relazione:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica;
- al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria generale dello Stato;
- oltre a segnalare eventuali inadempimenti alle competenti Sezioni della Corte dei conti.
- Per poter adempiere a quest'obbligo, le verifiche da effettuare riguardano:
  - la concordanza delle previsioni di business-plan con le previsioni annuali e pluriennali del bilancio dell'ente;
  - il corretto e puntuale inquadramento dei rapporti finanziari e fiscali tra l'ente e l'organismo partecipato, come risultante da specifici accordi o dal contratto di servizio;
  - l'adeguatezza delle risorse umane da trasferire sulla base del piano di fattibilità economico-finanziario allegato ai documenti di costituzione del nuovo organismo o di acquisto di partecipazione in organismo esistente;

## **Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: inquadramento generale**

- l'adeguatezza e compatibilità di bilancio delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire sulla base del piano di fattibilità economico-finanziario allegato ai documenti di costituzione del nuovo organismo o di acquisto di partecipazione in organismo esistente;
- l'effettivo trasferimento di personale all'organismo partecipato;
- la rideterminazione della dotazione organica dell'ente a seguito del trasferimento del personale all'Organismo partecipato;
- l'effettività delle risorse finanziarie trasferite in relazione all'ammontare individuato nell'atto di costituzione o di acquisto di partecipazioni.



## **BACK TO THE ... PAST ....**

**Art. 1, COMMI 166 E SEGUENTI, Legge n. 266/05**

**Art. 7, commi 7 e 8, Legge n. 131/2003 («controllo collaborativo con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti)**

**Questionari al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione**

**ORGANISMI PARTECIPATI (Sezione Terza del Questionario sul rendiconto)**

## **Art. 148-bis - Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria enti locali.**

1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.
2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle **partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente.**

# IL GRUPPO PUBBLICO LOCALE

*La governance degli Organismi esterni*

## Presupposti sostanziali del nuovo approccio alla *governance*: Il ruolo dell'ente pubblico

Precedente visione:

- 1) Ente Gestore



Attuale visione Ente:

- 1) Proprietario
- 2) Regolatore
- 3) Coordinatore
- 4) Controllore

delle Aziende possedute e Responsabile degli obiettivi diretti ed indiretti di Economicità e Socialità

## L'attività di *governance* svolta dall'Ente Locale:

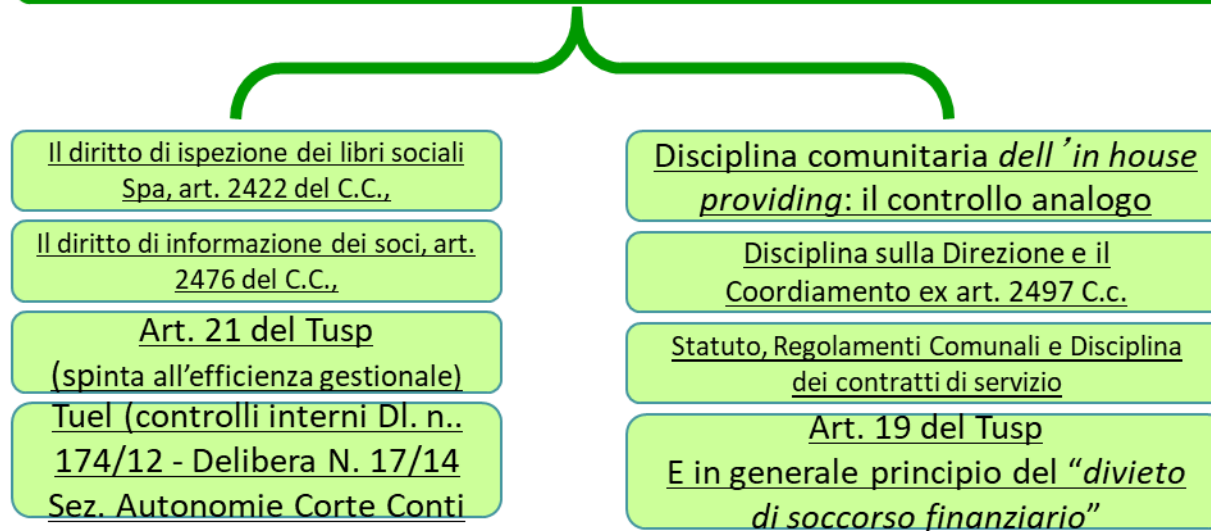
Il sistema di regole che sovrintende l'attività di governo delle aziende del Gruppo è riconducibile alla definizione di *corporate governance* ossia un sistema di regole gestionali rivolte al soddisfacimento delle condizioni di equilibrio generale e particolare dell'azienda garantendo la sua esistenza nell'ambiente esterno, nonché allo svolgimento di un'attività di controllo sul grado di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati a livello di Gruppo.

Se questa tematica ha forte portata innovativa per gli Enti Locali, soprattutto dopo la "efficienza gestionale" introdotta dalla 'Legge di stabilità 2014' e alla luce dei recenti orientamenti della Cassazione, nel contesto privatistico si tratta di una prassi ormai consolidata.

Comune Holding

## La *control governance* degli Organismi partecipati

### LE PRINCIPALI FONTI DELLA *CONTROL GOVERNANCE*



## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

# La “231” all’interno del “Gruppo pubblico locale”: il contesto di riferimento

STRUMENTI PER IL CONTROLLO per svolgere l’attività di regolazione/committenza, dopo il DL n. 174/12

- ✓ REGOLAMENTI CONSIGLIO COMUNALE
- ✓ STATUTI DELLE PARTECIPATE
- ✓ DELEGHE AGLI AMMINISTRATORI
- ✓ CODICE DI AUTODISCIPLINA (CODICE ETICO)
- ✓ LA RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA E LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI QUALI-QUANTITATIVI;
- ✓ REGOLARITÀ CONTABILE E AMMINISTRATIVA E BUSINESS PLAN,
- ✓ REPORT ECONOMICO/FINANZIARI
- ✓ INDICATORI DI PERFORMANCE
- ✓ BILANCIO CONSOLIDATO
- ✓ CONTRATTI DI SERVIZIO
- ✓ CARTA DEI SERVIZI
- ✓ CUSTOMER SATISFACTION
- ✓ VALUTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

MODELLI ORGANIZZATIVI

EX DLGS. N. 231/01

SOCIETÀ  
RIO

EFFICIEN  
ZA

EFFICAC  
IA

DEL  
VALORE



# RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO

## (art. 6, comma 4, Dlgs. n. 175/16).

«2. Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4.

3. Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti: a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale; b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione; c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società; d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

4. Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

5. Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al comma 4.



# RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO

(art. 6, comma 4, Dlgs. n. 175/16 - Tusp)

## Utilitalia

- LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DI UNA MISURAZIONE DEL RISCHIO AI SENSI DELL' ART. 6, C. 2 E DELL' ART. 14, C. 2 DEL D.LGS. 175/2016

## Fondazione nazionale Commercialisti

- IL NUOVO TESTO UNICO DELLE SOCIETA' PARTECIPATE: OBBLIGHI DI MODIFICHE STATUTARIE E NUOVI ASPETTI OPERATIVI

## Integrazione degli strumenti di governo societario delle società a controllo pubblico (art. 6, commi 3, 4 e 5, del Tusp)

Fatte salve le funzioni degli Organi di controllo previsti a norma di legge e di Statuto, le “**Società a controllo pubblico**” valutano l’opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell’attività svolta, **gli strumenti di governo societario con** i seguenti:

- a) Regolamenti interni volti a garantire la conformità dell’attività della Società alle norme di tutela della concorrenza**, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;
- b) un Ufficio di controllo interno** strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell’impresa sociale, **che collabora con l’Organo di controllo statutario**, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all’Organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l’efficienza della gestione;

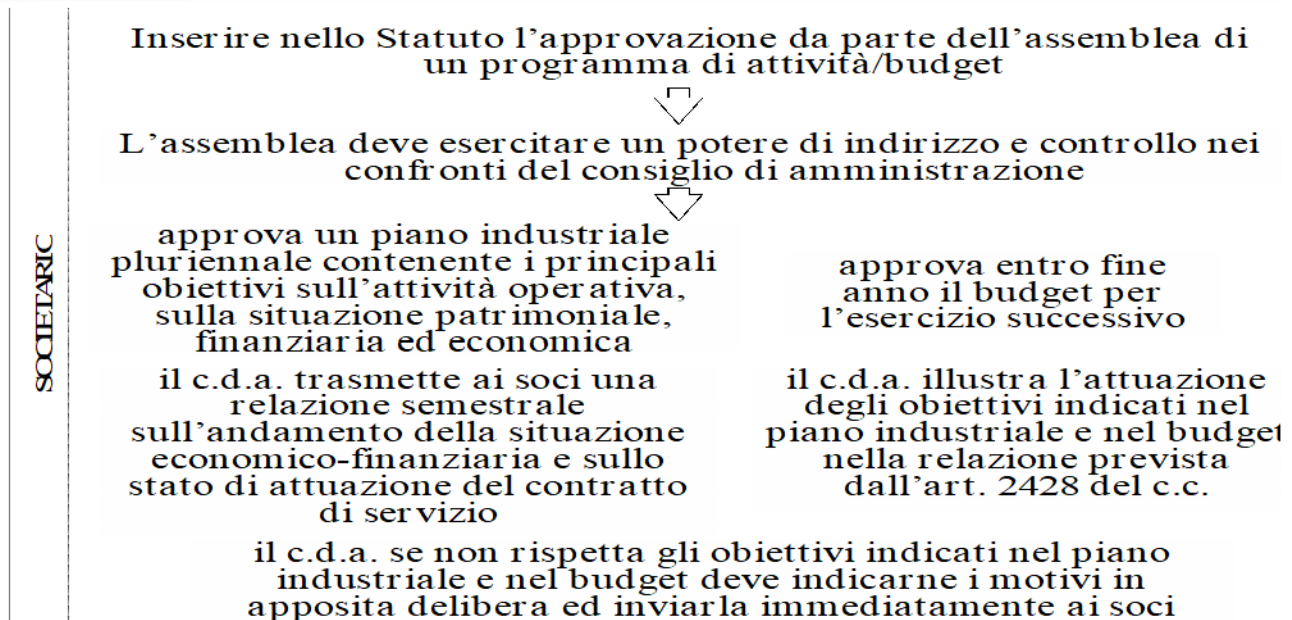
**a) Codici di condotta propri, o adesione a Codici di condotta collettivi** aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della Società;

**b) programmi di responsabilità sociale d'impresa**, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea (comma 3).

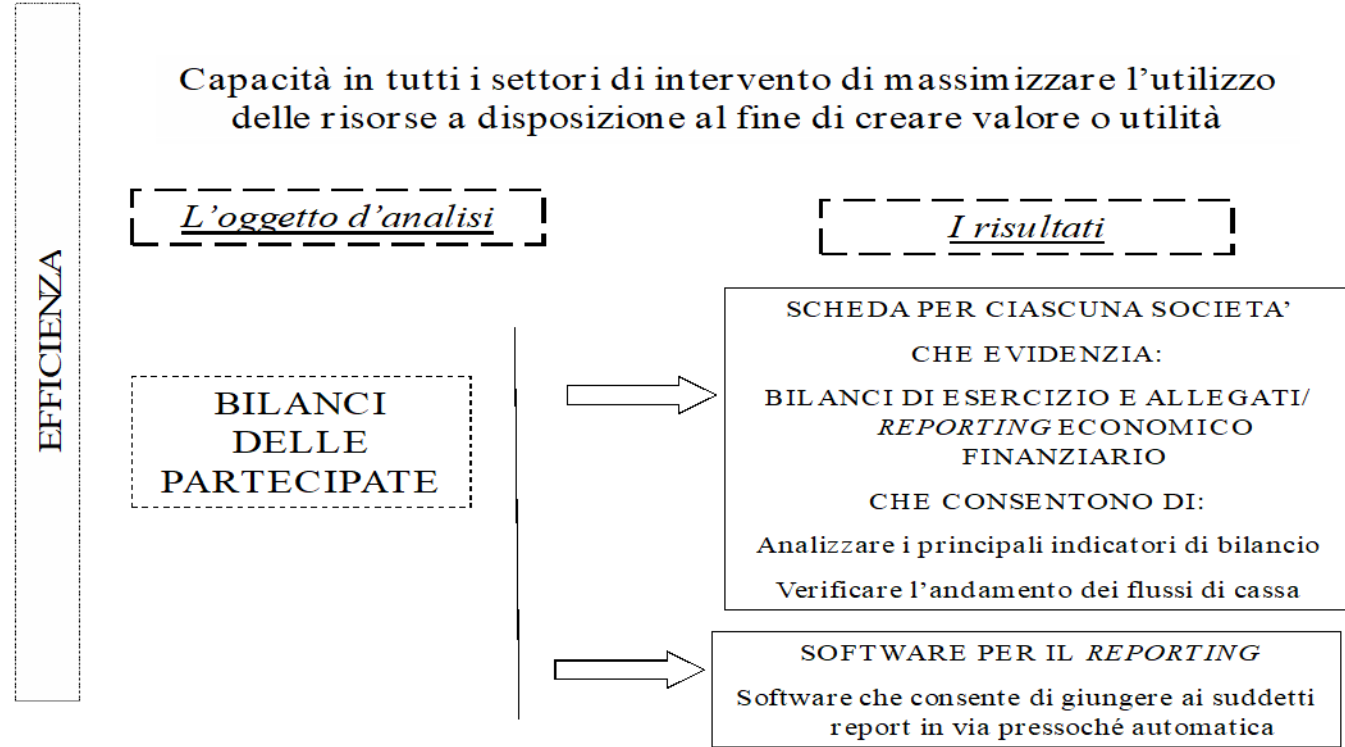
Gli strumenti di governo societario ulteriori (se adottati) sono indicati nella relazione sul governo societario che le Società controllate (come detto) predispongono annualmente (a chiusura dell'esercizio sociale) e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio (comma 4). La mancata integrazione degli strumenti di governo societario con quelli di cui sopra obbliga le Società "de quibus" a darne conto delle ragioni nell'ambito della citata relazione (comma 5).

## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

Insieme di norme riconducibili al Diritto societario per governare un'impresa/Aspetti legati alla funzione di proprietà- azionista

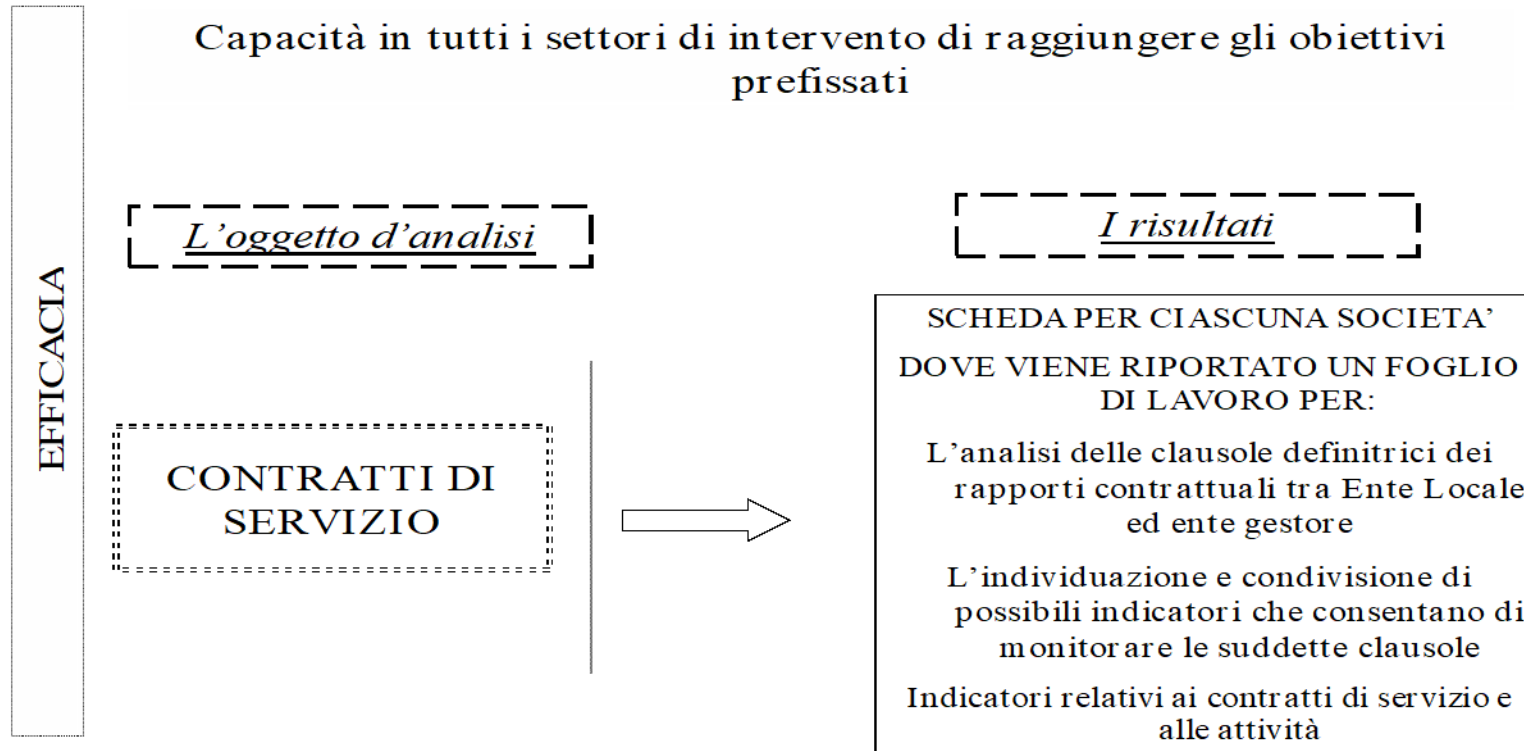


## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate



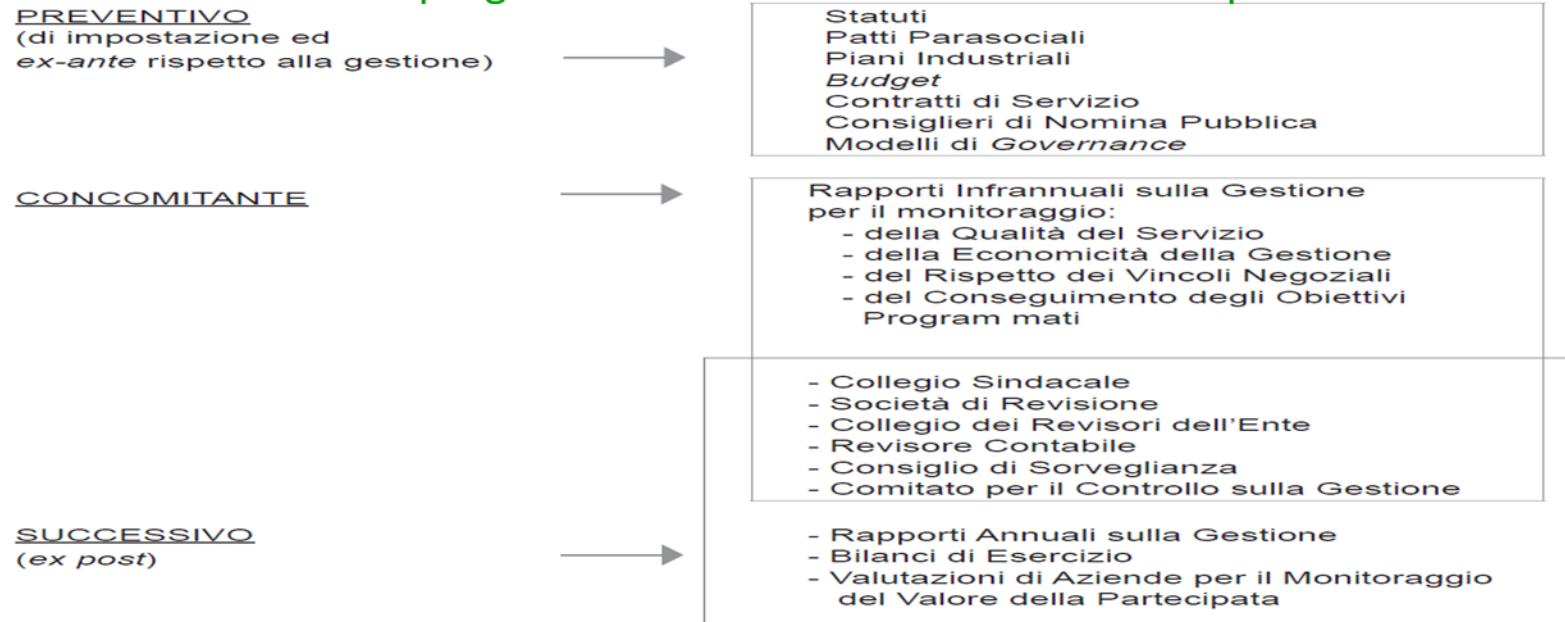


## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate



## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

### Dimensione dei controlli nell'ambito delle funzioni di pianificazione, programmazione e controllo delle Partecipate







## Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

### **Art. 2497 C.c. – Direzione e coordinamento**

Con l'avvento di nuovi modelli gestionali per il disimpegno dei servizi pubblici sul territorio e strumentali, si è ampliato il novero dei soggetti chiamati a concorrere nel perseguimento di interessi pubblici e quindi nella gestione di risorse pubbliche, sono cambiate in modo sostanziale le incombenze degli operatori dell'Ente Locale e si sono modificati alcuni presupposti per la valutazione dei profili di responsabilità **patrimoniale** ed **amministrativa** che caratterizzano il “Gruppo pubblico” rispetto a quello privato.

## **LA RESPONSABILITA' DELL'ENTE SOCIO ex art. 2497 C.c.**

Con riferimento ai “*Gruppi locali pubblici*” è ancora dibattuto il caso se considerare l’Ente Locale attratto da tale responsabilità.

Per le conseguenze dannose cagionate al patrimonio sociale dalla condotta illegittima, è previsto che l’Ente assume una responsabilità diretta nei confronti dei soci e dei creditori sociali.

Tale responsabilità ha come presupposto la sussistenza di una soggezione all’altrui attività di direzione e di coordinamento, e si presenta nei seguenti casi:

- a) quando l’Ente locale sia tenuto a consolidare i bilanci della società;
- b) quando l’Ente dispone della maggioranza dei voti nell’Assemblea ordinaria della Società;

## LA RESPONSABILITA' DELL'ENTE SOCIO ex art. 2497 C.c.

- l'art. 2497 C.c. al comma 1 individua la responsabilità degli Enti che, *“esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime”*.
- L'art. 2497, comma 2, cod. civ. prevede altresì la responsabilità risarcitoria di *“chi abbia comunque preso parte al fatto lesivo e, nei limiti del vantaggio conseguito, chi abbia consapevolmente tratto beneficio”*.
- Al comma 3, precisa poi che *“il socio ed il creditore sociale possono agire contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento, solo se non sono stati soddisfatti dalla società soggetta alla attività di direzione e coordinamento”* (nel caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria di società soggetta ad altrui direzione e coordinamento, l'azione spettante ai creditori è esercitata dal curatore o dal commissario liquidatore o dal commissario straordinario).



Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

## LA RESPONSABILITA' DELL'ENTE SOCIO ex art. 2497 C.c.

Tribunale di Roma, 18 febbraio 2021, n. 691

### **Corte Lombardia PRSE n. 20 del 26.01.2015**

In presenza di siffatti presupposti, il Legislatore presume, salvo prova contraria, l'esercizio dell'attività di direzione e di coordinamento della controllata, con tutte le responsabilità conseguenti (art. 2497–*sexties*)

L'attività di dominio diviene fonte di responsabilità diretta verso soci e creditori se abusiva, ovvero se, in primo luogo, l'Ente pubblico *dominus* la esercita nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui e, in secondo luogo, se tale esercizio è contrario ai criteri di corretta gestione imprenditoriale e societaria. La responsabilità dell'Ente pubblico *dominus* sorge per effetto della violazione di un dovere specifico derivante da un preesistente rapporto obbligatorio verso soggetti determinati, individuato e qualificato dalla legge (non dal generico dovere del *neminem laedere* verso qualsiasi soggetto dell'ordinamento). Pertanto, le direttive e gli atti d'indirizzo impartiti alle società controllate (es. in sede assembleare, o con delibere di Giunta e/o di Consiglio) sono suscettibili di ingenerare forme di responsabilità verso i terzi, ex art. 2497 c.c. e conseguentemente, per danno erariale. Può ritenersi che l'esercizio dei poteri concretanti il c.d. “*controllo analogo*” a quello esercitato sui propri uffici integri, senza bisogno di ulteriori accertamenti, gli estremi dell'attività di direzione e coordinamento prevista dalla disciplina civilistica.

A seguito della riduzione di capitale, infatti, la società ha violato alcuni impegni assunti contrattualmente nei confronti delle banche finanziatrici (meglio sopra descritti), con aumento del costo dei mutui concessi ed esposizione al pagamento di penali e altre commissioni. L'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento da parte dei rappresentanti dell'ente pubblico socio di maggioranza (la Provincia di Milano) avrebbe in sostanza prodotto un danno alla società partecipata, titolare di affidamento diretto c.d. *in house*. I responsabili, alla luce della disciplina civilistica (art. 2497 cod. civ.), nonché dell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità nell'affine materia del danno arrecato dagli amministratori di società *in house* (cfr. Cass. Sez. Un. n. 26283/2013), potrebbero essere chiamati a rispondere innanzi alla Magistratura contabile per danno erariale. L'art. 2497 cod. civ., nel sanzionare l'ente pubblico socio che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agisce nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui, in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, con la responsabilità diretta nei confronti dei soci della società dominata per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio, prospetta infatti una potenziale assunzione di spese di ammontare indeterminato (quantificabili genericamente nel "*pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale*").





Appare pertanto necessario, in disparte gli evidenziati profili di eventuale responsabilità amministrativa (rimessi all'apprezzamento della competente Procura regionale della Corte dei conti) o civile (rimessi alla valutazione degli attuali soci e dei creditori), che le direttive impartite dal socio pubblico ai propri rappresentanti all'interno del Cda (cfr. art. 4, commi 4 e 5, del Dl. n. 95/2012, nonché, nello specifico, art. 1, comma 49-ter, della Legge n. 56/14) tengano in adeguato conto i precetti comportamentali enucleabili dalla fattispecie di responsabilità descritta dall'art. 2497 del Cc. A questi ultimi devono adeguarsi altresì il comportamento e le manifestazioni di voto dei rappresentanti del socio nelle assemblee, ordinarie e straordinarie. A tal fine, appare necessaria l'esplicitazione delle modalità di formalizzazione di tali direttive, e della successiva verifica del relativo rispetto, in sede di definizione delle modalità di esercizio del controllo interno sulle società partecipate, che ogni ente locale deve istituire, e implementare, ai sensi degli artt. 147, lett. d), e 147 del Tuel.

Sotto il profilo della legittimazione passiva, l'azione del Procuratore contabile appare ammissibile in quanto diretta ad ottenere il risarcimento del danno arrecato a Società c.d. *in house* (cfr. Cass., Sez. Un. n. 26283/2013) dai rappresentanti dell'Ente socio, sia in sede di adozione dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione al compimento dell'operazione di riduzione volontaria del capitale sociale, che di voto nelle assemblee straordinarie della società che l'hanno concretamente deliberata. **In sostanza, la violazione degli obblighi di diligenza comportamentale sanzionati dall'art. 2497 del Codice civile costituisce il fondamento sostanziale della responsabilità dei rappresentanti del socio (trattandosi di Ente, e non di persona fisica), allo stesso modo in cui gli artt. 2392, e seguenti, cod. civ. fondano la responsabilità degli Amministratori per il danno arrecato alla Società.**

L'abuso del dominio societario espone a rischio anche le regole di contabilità pubblica atte ad evitare l'assunzione di obbligazioni in misura superiore alla capacità di copertura del bilancio.

## LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO CONTABILE

Presupposti per la configurabilità di responsabilità erariale:

- il danno;
- **il rapporto di servizio;**
- il nesso di causalità fra il comportamento e le conseguenze dannose provocate.
- dolo o colpa grave

Il quadro delle responsabilità per danno erariale che si possono profilare attraverso la gestione di Organismi a partecipazione pubblica locale



**Un orientamento giurisprudenziale pacifico e non controverso** (vedi tra l'altro la citata Cassazione sez. unite 26806/2009 ribadita nel 2013), maturato rispetto ad eventi occorsi nel regime dei rapporti pubblici istituzionali/societari, ci avverte che il fatto stesso, **PER I SOCI (L'AMMINISTRAZIONE)**, di ignorare volutamente i segnali di un possibile dissesto della gestione sociale di una partecipata del Comune **è condotta suscettibile di dare luogo ad un comportamento negligente caratterizzato da "colpa grave"**.



## Tusp

### **Art. 12 (Responsabilità degli Enti partecipanti e dei componenti degli Organi delle Società partecipate)**

Il “*Testo unico*”, sulla dibattuta questione della responsabilità dei componenti degli Organi di amministrazione e controllo delle Società partecipate, statuisce che essi **sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle Società di capitali**.

È tuttavia stabilito che **è fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli Amministratori e dai dipendenti delle Società “*in house*”** (art. 12, comma 1, primo periodo).

È dunque da supporre, in questo caso, che l'intento del Legislatore delegato sia quello di far sussistere il danno erariale allorché la *mala gestio* degli Amministratori (nonché l'illecito svolgimento delle mansioni dei dipendenti) delle Società “*in house*” cagioni una lesione al patrimonio di queste ultime.

**È inoltre devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale** così come definito dal comma 2 dell'art. 12 (art. 12, comma 1, secondo periodo).

Per il citato comma 2, **costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli Enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli Enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.**

## **Sezioni unite della Cassazione, Decisione n.22406 del 13 settembre 2018:**

Attribuisce alla giurisdizione del Tribunale civile la competenza per le azioni di responsabilità ex art. 2393 e 2394 c.c. nei confronti di amministratori e sindaci di una società in house. Questa decisione segna un decisivo cambio di prospettiva ed una significativa svalutazione dei principi che avevano fino ad ora determinato l'attrazione alla giurisdizione della Corte dei Conti delle azioni risarcitorie nei confronti della governance di società a controllo pubblico.

La Corte abbandona la tesi (Cass. 26283/2013) che riscontrava la giurisdizione erariale per i danni causati alla partecipata in house, e cioè delle tre condizioni attestanti la sua natura di società in house (proprietà pubblica, preponderanza dei ricavi da contratto di servizio, controllo analogo). Si affermava, infatti, senza eccessive puntualizzazioni, che in presenza dei tre requisiti la società in house avesse natura di articolazione della Pubblica Amministrazione con la conseguenza che l'eventuale danno alla stessa causato ne mutuasse la medesima natura erariale del danno causato all'ente pubblico proprietario. Valutazione pregiudiziale che ne costituiva anche il suo recinto invalicabile.

Sostiene adesso la Cassazione che in ragione dei principi generali in tema di affidamento dei terzi, parità di trattamento e tutela della concorrenza il danno subito dalla società in house non può mutare natura solo in ragione della particolare qualità del socio.



## Rappresentanti del Comune che ha trascurato di esercitare diritti di socio: competenza sulla responsabilità è della giurisdizione contabile

*Nota a Cassazione S.U. n. 4132 del 12 febbraio 2019*

Il Sindaco, alcuni Consiglieri comunali e un Dirigente di un importante Comune toscano sono stati citati in giudizio dinnanzi alla Corte dei conti per il danno erariale derivante da 2 operazioni di finanziamento effettuate da una *holding* della quale il Comune era socio unico in favore di una Società partecipata a titolo di versamenti in conto futuro aumento del capitale sociale.

La fattispecie in questione attiene a 2 distinte operazioni di “*soccorso finanziario*” operate dalla *holding* per fronteggiare le perdite, reiterate, della Società controllata. Con la stessa Delibera veniva altresì deliberato l’ammontare dei dividendi che avrebbe dovuto essere corrisposto al Comune socio. Importo che però non teneva conto finanziariamente del “*soccorso*” verso la partecipata della *holding*. Da qui lo stretto collegamento tra mancato incasso dei dividendi e il versamento in conto futuro aumento di capitale sociale. La Procura contabile aveva ritenuto che il primo versamento fosse contrario ai Principi di buona amministrazione precisati all’art. 42, comma 2, del Tuel, ed il secondo fosse stato disposto in violazione dell’art. 6, comma 19, Dl. n. 78/2010, norma poi trasfusa nell’art. 14, comma 5, del Dlgs. n. 175/2016 (divieto di “*soccorso finanziario*” in favore di Società in perdita per 3 esercizi consecutivi). In primo grado, la Sezione regionale della Corte dei conti rigettava la domanda, ritenendo che la Società *holding* non avesse i requisiti di Società “*in house*”.

- **Sentenza della Cassazione S.U. n. 20940/2011** (Società partecipata): è competenza della Corte dei conti il giudizio relativo ai danni causati dall'illegittimo esercizio in Assemblea dei diritti di voto del socio pubblico;
- **Sentenza della Cassazione S.U. n. 26283/2013** (Società "in house"): la Società "in house" non è un'entità che si pone al di fuori dell'area pubblica, **"il velo che normalmente nasconde il socio dietro la Società è dunque squarciato: la distinzione tra socio (pubblico) e Società ("in house") non si realizza più in termini di alterità soggettiva"**. Con la conseguenza che è competenza della Corte dei conti l'azione di responsabilità esercitata dalla Procura quando tale azione sia diretta a far valere le responsabilità degli Organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio di una Società "in house";
- **Sentenza Cassazione S.U. n. 15594/2014** (Ente pubblico): ancorché Anas sia una di Società di capitali costituita nelle forme previste dal Codice civile, la stessa *"non può essere assimilata ad una Società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un Ente pubblico"*, donde la necessità di riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di Organi e Funzionari dell'Ente per i danni causati al patrimonio sociale;

**-Sentenza della Cassazione S.U. n. 21692/2016 (Società partecipata):** l'azione di responsabilità avente ad oggetto il danno diretto subito da una Società di capitali a partecipazione pubblica per le condotte illecite dei suoi Amministratori e dipendenti è di competenza del Giudice ordinario. Diversa è la valutazione sul comportamento dei rappresentanti degli Enti soci, dovendosi configurare l'azione erariale nei confronti di chi *“non abbia esercitato i poteri e i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine di indirizzare correttamente l'azione degli Organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi commessi”*.

La Suprema Corte chiamata a decidere in ordine ad un danno direttamente manifestato in capo all'Ente pubblico socio e posto in essere dai rappresentanti della P.A., si pone nel solco di un indirizzo assolutamente consolidato, per come evidente dai richiami giurisprudenziali operati, affermando la competenza della Giurisdizione contabile per i danni derivati dal colpevole e trascurato esercizio dei propri diritti di socio, e ciò a prescindere della natura, di Società *“in house”* o meno, della partecipata.

Ciò che obbliga ad un supplemento di riflessione è il passaggio ulteriore compiuto dal Giudice della legittimità. Le S.U., all'esito della ricognizione giurisprudenziale operata e delle diverse fattispecie ivi esaminate, non solo definiscono in diritto la specifica vicenda loro sottoposta, ma provvedono altresì a delineare e costruire uno schema di natura generale di varie ipotesi-tipo di riparto tra la giurisdizione ordinaria e quella erariale.



E precisamente:

A) E' normalmente di competenza del Giudice civile l'azione in ordine alla responsabilità per il danno arrecato dagli Organi della Società al patrimonio sociale, non implicando danno erariale, bensì unicamente danno sofferto da un soggetto privato, riferibile al patrimonio appartenente a quel soggetto e non certo ai singoli soci, *“i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nel patrimonio sociale”*.

B) Costituiscono eccezione alla regola *sub A)* i casi:

-di Società che, pur avendo formalmente natura di soggetto di diritto privato, devono essere qualificate, per le loro peculiarità statutarie o normative, alla stessa stregua di un Ente pubblico;

-di Società *“in house”*, in quanto tale Società ai fini del riparto della giurisdizione si pone come *longa manus* dell'Ente pubblico, *“sicché il danno inferto al patrimonio sociale da atti illegittimi degli Amministratori si configura come danno direttamente riferibile all'Ente e, quindi, danno erariale”*;

-di danno causato dall'Amministratore della Società all'Ente socio, non come conseguenza del pregiudizio arrecato al patrimonio sociale, ma come danno diretto, come ed esempio il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione.



C) E' competenza della Giurisdizione contabile l'azione promossa contro il rappresentante della Pubblica Amministrazione sociale per i danni derivanti dal colpevole e trascurato esercizio dei propri diritti di socio.

Orbene, all'interno della classificazione operata la Cassazione, parlando di Società "in house" e dei danni causati al patrimonio sociale delle stesse, e forse in maniera eccessivamente "tranchant", ne attribuisce la giurisdizione alla Corte dei conti in "**quanto danno direttamente riferibile alla P.A.**".

Invero così facendo, e non si comprende se in maniera avvertita, la Corte riporta indietro le lancette fino al 2013, alle conclusioni della peraltro espressamente richiamata Sentenza n. 26283. Con ciò trascurando l'articolato percorso compiuto dalla giurisprudenza di legittimità.

La Corte sembra dimenticare una recentissima decisione delle stesse Sezioni Unite (n. 22406/2018) con cui, proprio partendo dalla citata Sentenza del 2013, e sulla base di una ricostruzione di sistema più ampia e che ha trovato ulteriore conferma nel Dlgs. n. 175/2016 (Tusp), è pervenuta ad una più meditata valutazione delle diverse responsabilità esistenti, giungendo a superare definitivamente il Principio, fino ad allora intangibile, che il danno al patrimonio sociale di una Società "in house" fosse direttamente riferibile all'Ente pubblico socio.



Afferma la Cassazione, con la Sentenza n. 22406/2018, che il danno subito dalle Società di capitali “*in house*”, in ragione dei Principi generali in tema di affidamento dei terzi, parità di trattamento e tutela della concorrenza, non può mutare natura solo in ragione della particolare qualità del socio. La scelta del modello societario impone infatti una valutazione più ampia che tenga presente, non solo la natura dell’Ente socio, ma anche la tutela dei terzi creditori in genere e delle regole del mercato. Con 2 conseguenze: a) il danno subito dalle Società “*in house*” è in primo luogo un danno subito da una Società di capitali, ordinariamente risarcibile secondo le modalità previste dal Codice civile; b) il danno erariale è un danno diverso dal danno civilistico ancorché causato dalla medesima fattispecie che è fonte di responsabilità ordinaria.

Secondo la decisione del 2018, nell’esame loro mandato, gli Organi giudicanti dovranno quindi assegnare doverosa priorità, non più alla individuazione della precipua natura delle Società “*in house*”, ma alla individuazione, specificazione e qualificazione del danno subito dalla Società, agli strumenti approntati dal Sistema normativo e alla coerenza complessiva del Sistema delle tutele.

Le conseguenze di questo approdo consistono pertanto nell’escludere il dogma della competenza esclusiva della giurisdizione erariale, e ciò in favore della possibilità di concorso tra le 2 giurisdizioni, dovendosi ritenere ammissibile per gli stessi fatti le proposizioni di un giudizio civile e di uno contabile.

## **Responsabilità degli Organi di una Società partecipata totalmente pubblica: esclusa la giurisdizione della Corte dei conti se la Società non è “*in house providing*”**

### **Corte di Cassazione, Sentenza n. 16741 del 21 giugno 2019**

I Giudici di legittimità chiariscono che la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità degli Organi sociali solo quando possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica rispetto all'Ente pubblico, ossia quando la Società possa definirsi “*in house providing*”, per la contemporanea presenza di 3 requisiti:

- il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più Enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo Statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati;
- la Società espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli Enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale;
- la gestione sia per Statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli Enti pubblici sui propri Uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del Codice civile.



I Giudici di legittimità affermano che, per il riconoscimento della giurisdizione contabile, non può attribuirsi un carattere meramente formale al requisito della iscrizione nello Statuto della Società *“in house”* della clausola di appartenenza esclusiva del capitale sociale all’Ente che esercita il controllo in termini analoghi a quelli propri del controllo gerarchico e alla esplicitazione nel medesimo Statuto del potere dell’Ente pubblico di dettare le linee strategiche e le scelte operative della Società. E’ essenziale che siano resi manifesti, nei rapporti interni ed esterni, il carattere istituzionalmente servente della Società *“in house”* e la sua fisionomia di mera articolazione della P.A. da cui promana. Pertanto, la soggezione alla responsabilità contabile presuppone in definitiva un rapporto di immedesimazione e dipendenza gerarchica della Società *“in house”* alla P.A. e tale rapporto è cosa del tutto diversa da un rapporto di influenza di fatto che può mutare per effetto dell’ingresso di nuovi soci o può essere contrastato dagli Organi sociali in ragione dell’autonomia soggettiva della Società (ivi, lo Statuto della Società, pur avendo una partecipazione pubblica totalitaria, non configura l’Organismo come *“in house providing”* ma, al contrario, prevede la possibilità di partecipazione da parte di soci privati).

## La control governance degli Organismi partecipati

Art. 11, comma 6, lett. j), del Dlgs. n. 118/2011 (verifica crediti-debiti)  
che ha sostituito l'art. 6, comma 4, del Dl. n. 95/12

***“La relazione sulla gestione illustra:...j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”.***

### Corte dei Conti, Sez. Regionale Lombardia, Par. n. 479/13

È evidente che la latitudine oggettiva della norma non può essere limitata alle sole partecipazioni di primo grado, con esclusione di tutte le partecipazioni indirette.

Né, in tal modo, si avrebbe un eccessivo ampliamento del novero di società coinvolte: il focus della norma è sull'attendibilità della situazione finanziaria del comune nei confronti dell'organismo partecipato, lasciando in secondo piano tanto la natura della partecipazione (diretta o indiretta) quanto l'entità di tale partecipazione (sono da annoverare, pertanto, anche società in cui l'ente ha partecipazioni minimali).

## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

art. 49 del Tuel

parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria sugli atti che comportino riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'Ente.



**Tutte le decisioni che vanno a condizionare la gestione degli organismi partecipati devono seguire l'iter degli atti di Giunta, prevedendo l'autorizzazione al Sindaco ad intervenire in assemblea o a emanare direttive al Cda.**

Chiarito questo primo punto, occorre soffermarsi sui "criteri" che devono guidare i soggetti interessati nel rendere i pareri di competenza quando si è in presenza di una proposta di deliberazione per autorizzare l'assemblea dei soci a ricapitalizzare la società partecipata ai sensi dell'art. 2447 c.c..

Prodromica a qualsiasi valutazione è la verifica degli effetti finanziari della deliberazione in termini di equilibri di bilancio dell'ente locale; la valutazione degli equilibri di bilancio deve essere compiuta anche nell'ottica di un futuro consolidamento del bilancio dell'ente locale con quello della società partecipata. Ne consegue che devono essere valutate non solo le somme che devono essere imputate al bilancio dell'ente locale per procedere alla ricapitalizzazione, ma anche le eventuali e future perdite che la società potrà generare qualora il piano finanziario non dovesse realizzarsi (**Corte dei conti, Sezione regionale Lombardia, par. n. 96/14**).

## CONTROLLI SULLE SOCIETÀ' PARTECIPATE NON QUOTATE

art. 147-*quater*

1. controllo preventivo: definizione obiettivi gestionali della società, come da art. 170, comma 6 Tuel, + sistema informativo
2. monitoraggio periodico sull'andamento della società per opportune azioni correttive
3. bilancio consolidato che rileva i risultati complessivi della gestione dell'Ente e della società (PER TUTTI gli Enti Locali dall'esercizio 2016, con possibilità di rinvio al 2017 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Ora esonerati definitivamente dal comma 831 della Legge n. 145/2018 - la modifica apportata all'art. 233-bis, comma 3, del Tuel, consente agli Enti Locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di non predisporre "a regime" il bilancio consolidato).



## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

art. 147, comma 2, lett.  
d) – e) e comma 3

il controllo interno verifica: l'efficacia, efficienza ed economicità

degli organismi gestionali esterni ed il controllo della qualità dei

art. 147-*quinquies*

servizi erogati (solo per i comuni sopra 100.000 ab. per il 2013,

sopra 50.000 per il 2014 e sopra 15.000 abital controllo sugli equilibri finanziari e passività potenziali, sotto la direzione del Responsabile dei

«*Servizi Finanziari*» e la vigilanza dell'Organo di revisione, implica anche la valutazione degli effetti dell'andamento economico- finanziario degli Organismi gestionali esterni.

Sebbene la norma di riferimento obblighi solo gli Enti Locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è consigliabile, per l'Organo di revisione degli Enti con popolazione inferiore a tale soglia che non abbiano adottato adeguate misure per presidiare la vigilanza ed il controllo sui rapporti funzionali ed economico-finanziari intercorrenti tra Ente e Organismo partecipato, di segnalare all'Amministrazione locale ed ai propri Uffici amministrativo-gestionali la "buona pratica" di adottare comunque sistemi di monitoraggio e contratto dei flussi informativi, amministrativi ed economico-finanziari, se del caso in versione semplificata, ricorrendo, per gli Enti Locali di dimensioni particolarmente ridotte, anche agli strumenti di gestione associata dei servizi (ad esempio, l'Unione dei Comuni di cui all'art. 32 del Tuel, la Convenzione ex art. 30 del Tuel).



## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

### Art. 157 del Tuel - Consolidamento dei conti pubblici

1. Ai fini del consolidamento dei conti pubblici **gli enti locali rispettano le disposizioni** di cui agli artt. 13, 14 e 15 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e di cui al Titolo I del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

1-bis. Per le stesse finalità di cui al comma 1 **gli enti locali garantiscono** la rilevazione unitaria dei fatti gestionali attraverso l'adozione di un piano integrato dei conti, articolato in piano finanziario, economico e patrimoniale secondo lo schema di cui all'allegato n. 6 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il livello minimo di articolazione del piano dei conti finanziario, ai fini del raccordo con i capitoli e gli articoli, ove previsti, del piano esecutivo di gestione è costituito almeno dal quarto livello.

1-ter. Al fine di garantire la tracciabilità di tutte le operazioni gestionali e la movimentazione delle voci del piano dei conti integrato, ad ogni transazione è attribuita una codifica da applicare secondo le modalità previste dagli articoli 5, 6 e 7 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive integrazioni.

1-quater. Le previsioni di competenza e di cassa, aggregate secondo l'articolazione del piano dei conti di quarto livello, ed i risultati della gestione aggregati secondo l'articolazione del piano dei conti, sono trasmessi alla banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.





## **La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)**

### **Art. 172 del Tuel – Altri allegati al bilancio di previsione.**

1. Al bilancio di previsione sono allegati i documenti previsti dall'art. 11, comma 3, del Dlgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, e i seguenti documenti:

a) l'elenco degli indirizzi internet di pubblicazione del rendiconto della gestione, del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni e dei soggetti considerati nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce. Tali documenti contabili sono allegati al bilancio di previsione qualora non integralmente pubblicati nei siti internet indicati nell'elenco;

[...]



## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

### Art. 227 del Tuel – Rendiconto di gestione.

[...]

5. Al rendiconto della gestione **sono allegati** i documenti previsti dall'art. 11 comma 4 del Dlgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed i seguenti documenti:

a) l'elenco degli indirizzi internet di pubblicazione del rendiconto della gestione, del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni di cui il Comune fa parte e dei soggetti considerati nel Gruppo «*Amministrazione pubblica*» di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al Dlgs. n. 118/2011, e successive modificazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce.

Tali documenti contabili sono allegati al rendiconto della gestione qualora non integralmente pubblicati nei siti internet indicati nell'elenco;

[...]



## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

### **Art. 194 del Tuel - Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio**

1. Con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal Codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.[...]



Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

## **La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)**

### **Art. 233-bis del Tuel - Il bilancio consolidato.**

1. Il bilancio consolidato di gruppo e' predisposto secondo le modalita' previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.
2. Il bilancio consolidato e' redatto secondo lo schema previsto dall'allegato n. 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011. n. 118, e successive modificazioni.
3. Gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato.

## Adempimenti ed obblighi in capo agli Enti Locali soci per il rispetto delle norme finanziarie sugli Organismi paralleli

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1. I controlli di legalità finanziaria                   | → | art. 147, 147 quater, 147-quinquies del Tuel   |
| 2. L'accantonamento per perdite                          | → | Art. 21 Tusp   |
| 3. Il divieto del soccorso finanziario                   | → |  |
| 4. La verifica dei reciproci rapporti debitori/creditori | → | Art. 14 Tusp (art. 6, comma 19, Dl. n. 78/2020 per i non societari)<br>Art. 11 c. 6 lett. i) Dlgs 118/2011 e cfr. corte conti Sez. Autonomie n. 27/2016/FRG del 30/9/2016 e 27/2017 FRG del 24/09/2017 n. 27 |

## Gli indirizzi ex art. 19 del Tusp: una impostazione economica

Art. 19 comma 5: Le Amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

Art. 19 comma 6: Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

## Altri compiti dell'Organo di revisione

Inoltre, l'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 4, comma 16, del D.L. n. 138/2011, verifica **il rispetto dei contratti di servizio**, con riferimento alle società in house e a quelle partecipate dall'ente locale, nonché ogni loro eventuale aggiornamento e/o modifica secondo le modalità definite dallo Statuto dell'ente.



# Poteri di intervento del socio in gestioni patologiche delle Società cui partecipa

## Introduzione nelle società pubbliche di strumenti di allerta funzionali al tempestivo rilevamento di sintomi della crisi

Duplici obiettivi della disciplina

- (i) finalità di anticipare l'emersione e la "reazione" rispetto alla crisi
- (ii) evitare che la risposta si basi solo su periodici versamenti da parte delle amministrazioni pubbliche-società, che curano i sintomi patrimoniali e finanziari, ma non rimuovono le cause economiche della crisi

Diversità di approccio tra la disciplina dell'allerta per le società pubbliche e disciplina dell'allerta prevista per le società di diritto comune dalla cd. progetto Rordorf

Nelle società "private", si incentiva il socio a finanziare o ricapitalizzare la società in crisi

Nelle Società pubbliche, si pongono dei limiti all'intervento del socio pubblico, ad evitare il rischio di disperdere inutilmente le risorse senza rimuovere le cause della crisi.

#### Il ruolo del Revisore nelle Società partecipate

Gli strumenti di allerta sono previsti per le sole «società a controllo pubblico»

Il primo strumento: i «programmi di valutazione del rischio» (art. 6, comma 2)

Il secondo strumento: «i piani di risanamento»

L'art. 14, comma 2, Tusp, prevede che *«qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'Organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento».*

In presenza di indicatori di crisi aziendale, l'adozione del piano di risanamento e l'effettiva attuazione dei provvedimenti ivi previsti costituiscono uno specifico obbligo a carico dell'Organo amministrativo

Art. 14, comma 3: *«quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'Organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del Codice civile»*

La violazione determina anche la possibilità di revoca dei componenti degli organi amministrativi ed espone gli stessi a responsabilità (nei limiti del danno)

Il dovere di adozione di provvedimenti adeguati è espressamente previsto, ma il contenuto degli stessi non è preventivamente determinato dal legislatore, che si limita solo a perimetrarne in termini ampi i limiti, imponendo un obbligo ed un divieto.

Obbligo: i provvedimenti adeguati devono essere inclusi in un piano di risanamento.

Ciò significa che i provvedimenti non dovrebbero essere “estemporanei” o imposti dalla sola emergenza del momento, ma vanno inseriti in una cornice programmatica più ampia, funzionale sia ad impedire che la crisi degeneri in insolvenza, sia ad immunizzarne gli effetti negativi per la società ed i terzi, sia ad eliminare alla radice le cause della crisi stessa

Divieto: «non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell’amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un Piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5» (art. 14, comma 4).

La distinzione tra:

- i. *“programma di valutazione del rischio di crisi aziendale”*;
- ii. *“piano di risanamento”*;
- iii. *“piano di ristrutturazione aziendale”*.

Introduzione nelle società pubbliche di strumenti di allerta funzionali al tempestivo rilevamento di sintomi della crisi

Duplici obiettivi della disciplina

- (i) finalità di anticipare l'emersione e la "reazione" rispetto alla crisi
- (ii) evitare che la risposta si basi solo su periodici versamenti da parte delle amministrazioni pubbliche-socie, che curano i sintomi patrimoniali e finanziari, ma non rimuovono le cause economiche della crisi

Diversità di approccio tra la disciplina dell'allerta per le società pubbliche e disciplina dell'allerta prevista per le società di diritto comune dalla cd. progetto Rordorf

Nelle società "private", si incentiva il socio a finanziare o ricapitalizzare la società in crisi

Nelle Società pubbliche, si pongono dei limiti all'intervento del socio pubblico, ad evitare il rischio di disperdere inutilmente le risorse senza rimuovere le cause della crisi.



Gli strumenti di allerta sono previsti per le sole «società a controllo pubblico»

Il primo strumento: i «programmi di valutazione del rischio» (art. 6, comma 2)

Rinvio

Il secondo strumento: «i piani di risanamento»

L'art. 14, comma 2, T.U. prevede che *«qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento».*

In presenza di indicatori di crisi aziendale, l'adozione del piano di risanamento e l'effettiva attuazione dei provvedimenti ivi previsti costituiscono uno specifico obbligo a carico dell'organo amministrativo

Art. 14, comma 3: *«quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'Organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 del Codice civile»*

La violazione determina anche la possibilità di revoca dei componenti degli organi amministrativi ed espone gli stessi a responsabilità (nei limiti del danno)

Il dovere di adozione di provvedimenti adeguati è espressamente previsto, ma il contenuto degli stessi non è preventivamente determinato dal legislatore, che si limita solo a perimetrarne in termini ampi i limiti, imponendo un obbligo ed un divieto.

## **Analogie e differenze fra il “piano di risanamento” (art. 14, comma 2) e il “piano di ristrutturazione aziendale”**

- sono identici

Da un punto di vista tanto giuridico, quanto aziendale, la ristrutturazione aziendale ed il risanamento stanno ad identificare un’analoga fattispecie, tendendo ambedue al recupero dell’equilibrio economico dell’attività imprenditoriale

Da un punto di vista letterale, non va sopravvalutata la differenza rappresentata dalla circostanza che a proposito del “piano di ristrutturazione” si parli di recupero dell’”equilibrio economico”, mentre per i piani di risanamento si parli di “equilibrio finanziario” (comma 5)

L’equilibrio finanziario, inteso come riallineamento dei flussi finanziari in entrata e in uscita, non può essere raggiunto stabilmente senza un recupero dell’equilibrio economico.

## Divieto di soccorso finanziario

- Per tutte le società a partecipazione pubblica (non solo per quelle a controllo pubblico), i vincoli al sostegno finanziario delle Amministrazioni pubbliche diventano ancora più stringenti in presenza di indizi “qualificati” di uno stato di crisi economica perdurante e non meramente transitoria
- Quando una Società a partecipazione pubblica (con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito) abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero abbia utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, le Amministrazioni pubbliche non possono sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari o aperture di credito, né rilasciare garanzie

L'intervento di sostegno da parte dell'Amministrazione pubblica è consentito solo al ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni:

- a) l'intervento sia previsto all'interno di un "piano di risanamento", dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte;
- b) si sia verificata la perdita del capitale sociale ai sensi degli artt. 2447 e 2482 ter c.c.;
- c) l'intervento si autorizzato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed avvenga 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



## TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

### Art. 21

#### *(Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali)*

Con riferimento all'art. 21 in commento, vale riportare che nella "Relazione illustrativa" viene segnalato che le ipotesi ivi trattate hanno diversa natura rispetto a ciò che è previsto nel "Testo unico" per il regime delle crisi aziendali. Inoltre, la stessa Relazione specifica come la disciplina proposta dall'art. 21 "appare adeguata, anche in considerazione dei generali obiettivi di efficienza nella gestione delle partecipazioni societarie che si intende perseguire con il testo unico in esame".

### Commi 1 e 2

Qualora le Società partecipate dalle Pubbliche Amministrazioni locali inserite nell'Elenco Istat presentino un risultato di esercizio negativo, le Pubbliche Amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito Fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Le Pubbliche Amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della Società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore.

## TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Per le Società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle Società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'art. 2425 del Cc..

**L'importo accantonato è reso disponibile** in misura proporzionale alla quota di partecipazione **nel caso in cui l'Ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.** **Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti** l'importo accantonato viene reso disponibile agli Enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.



## TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

### Comma 3, primo periodo

**Le Società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle Pubbliche Amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione (in questo caso non si parla di fatturato)**



**che nei 3 esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo**



**procedono alla riduzione del 30% del compenso dei componenti degli Organi di amministrazione**

## TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETA' A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

### **DEROGA** al comma 3 (primo e secondo periodo)

Le prescrizioni di cui al ridetto comma 3 (primo e secondo periodo) non si applicano ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un Piano di risanamento preventivamente approvato dall'Ente controllante (comma 3, terzo periodo).

Vale precisare che il «*Testo unico*» non abroga l'art. 1, comma 734. della Legge n. 296/06, a mente del quale non può essere nominato amministratore di Ente, Istituzione, Azienda pubblica, Società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.

Il «*Testo unico*» abroga però (per il tramite dell'art. 29, comma 1, lettera f)) l'art. 3, comma 32-*bis*, della Legge n. 244/07, che interpretava il comma 734 dell'art. 1 sopra citato nel senso che segue: non può essere nominato amministratore di Ente, Istituzione, Azienda pubblica, Società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali.

# Gli organi amministrativi

---

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

1. Salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto, i componenti degli organi amministrativi e di controllo di società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 12 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, e dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

2. L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, **di norma**, da un amministratore unico.

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

**3. L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.**

## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

4. Nella scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico, le amministrazioni assicurano **il rispetto del principio di equilibrio di genere**, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120.

## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

5. Quando la società a controllo pubblico sia costituita in forma di società a responsabilità limitata, **non è consentito**, in deroga all'articolo 2475, terzo comma, del codice civile, prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, a due o più soci.

Quando l'amministrazione è affidata a più persone, queste costituiscono il consiglio di amministrazione. L'atto costitutivo può tuttavia prevedere, salvo quanto disposto nell'ultimo comma del presente articolo, che l'amministrazione sia ad esse affidata disgiuntamente oppure congiuntamente; in tali casi si applicano, rispettivamente, gli articoli 2257 e 2258.



## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta.



ATTO DI INDIRIZZO EX ARTICOLO 154, COMMA 2, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI, APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N.267, SUI COMPENSI DEGLI AMMINISTRATORI DELLE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO DI CUI ALL'ARTICOLO 11, COMMA 7, DEL TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA APPROVATO CON DECRETO LEGISLATIVO 19 AGOSTO 2016, N.175

*Ad oggi, non essendo ancora stato emanato il decreto ministeriale previsto dal comma 6 dell'art. 11, continua ad applicarsi – a quasi cinque anni dall'entrata in vigore del Testo unico - la previsione del comma 7, il che ha determinato l'emersione di una serie di criticità evidentemente non previste dal legislatore perché strettamente connesse all'ultrattività di una disposizione la cui operatività doveva essere limitata a un breve periodo transitorio.*

*Il rinvio del TUSP all'art. 4, comma 4 del d.l. 95/2012, insomma, va inteso come circoscritto unicamente al parametro di determinazione del compenso previsto dalla previgente disciplina, senza che rilevi l'originario perimetro soggettivo determinato dal riferimento all'abrogato primo periodo; il che è del tutto ragionevole posto che, diversamente opinando, le abrogazioni apportate dalla lett. o) dell'art. 28 del TUSP determinerebbero un vuoto normativo con riferimento ai compensi dei consigli di amministrazione delle società a controllo pubblico diverse da quelle di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, d.l. 95/2012.*

a norma dell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il vincolo di cui all'art. 4, comma 4, d.l. 95/2012 è esteso a tutte le società a controllo pubblico di cui all'art. 2, comma 1, lett. m) del medesimo d.lgs. 175/2016;

considerata la natura transitoria dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016 e al fine di neutralizzare eventuali anomalie operative connesse alla intrinseca caducità della disposizione e alle specificità del caso concreto, potrebbe essere considerato dall'amministrazione controllante, in presenza di motivate e comprovate esigenze connesse ai principi di ragionevolezza e buon andamento (**quali, ad es., la assoluta non significatività del dato relativo al 2013, in virtù delle profonde modificazioni che hanno interessato la società, sì da renderla non assimilabile né paragonabile, strutturalmente e qualitativamente, alla configurazione del 2013**) di discostarsi dal dato del 2013 per fare riferimento ad altra annualità, dotata di maggiore significatività e omogeneità, sulla quale applicare la riduzione dell'80% prevista dall'art. 4, comma 4, d.l. 95/2012; ovvero, in caso di indisponibilità del dato relativo al 2013 (per essere la società costituita successivamente) di considerare la possibilità di procedere autonomamente all'individuazione del tetto di spesa, secondo un criterio di stretta necessità;

resterebbe fermo l'obbligo per l'amministrazione controllante, nel procedere nel senso chiarito alla lett. b) che precede, **di assicurare** che la riduzione operata nell'ambito di un'applicazione flessibile dell'art. 11, comma 7, d.lgs. 175/2016, **sia in grado di coniugare gli obiettivi di efficacia, legati al reperimento delle migliori professionalità, con gli obiettivi di economicità e contenimento della spesa** e che risulti adeguato, alla stregua di un criterio di stretta necessità, anche considerando realtà societarie proficue di dimensioni analoghe, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di € 240mila fissata dall'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016

il compenso così determinato andrebbe comunque immediatamente corretto qualora risulti non compatibile con i parametri fissati dal decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, d.lgs. 175/2016.



# Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 29/2020/PAR

---

Per gli amministratori delle società partecipate dagli enti locali rimane in vita, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dal nuovo testo unico tendente ad uniformare la disciplina dei limiti remunerativi posti agli organi di amministrazione e controllo di tutte le società pubbliche, il limite finanziario costituito dal costo sostenuto per compensi all'organo di amministrazione nel 2013.

I limiti di spesa, in assenza di una espressa previsione di legge, non possono essere superati in considerazione dei nuovi e maggiori incarichi posti in capo agli amministratori di società e della complessità delle funzioni svolte.



**IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**REGOLAMENTO RELATIVO AI COMPENSI**

**DELLE SOCIETA' NON QUOTATE A CONTROLLO PUBBLICO,**

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 6, DEL DECRETO LEGISLATIVO 19 AGOSTO 2016, N. 175.**

## Articolo 1

### *(Ambito di applicazione)*

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle società a controllo pubblico come definite dal Testo Unico.
2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano alle società quotate e alle società da esse controllate, così come previsto dal Testo Unico.
3. Sono fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli individuati dal presente decreto.

## Articolo 2

### *(Classificazione delle società per fasce di complessità)*

1. Le società alle quali è applicabile il presente decreto sono classificate in cinque fasce, determinate sulla base di indicatori dimensionali quantitativi, volti a valutare la complessità organizzativa, gestionale e le dimensioni economiche delle stesse società. Tali indicatori - da desumere dai bilanci approvati, consolidati ove esistenti - sono: a) “valore della produzione”; b) “totale dell’attivo patrimoniale e fondi gestiti per conto terzi”; c) “numero dei dipendenti”. Relativamente a tali indicatori, si fa riferimento al valore medio degli ultimi tre esercizi, o del numero inferiore disponibile. Nel caso di società di nuova costituzione, l’atto deliberativo adottato dalla PA contenente gli elementi essenziali dell’atto costitutivo, redatto in conformità alle disposizioni del Testo Unico, prevede la fascia nella quale la società è classificata per il primo triennio di gestione.

Tabella 1

Fascia	Valore della produzione (milioni di Euro)	Totale dell'attivo patrimoniale e fondi gestiti per conto terzi (milioni di Euro)	Numero dei dipendenti (unità)
1	$\geq 200$	$\geq 1000$	$\geq 1000$
2	$\geq 130$	$\geq 500$	$\geq 500$
3	$\geq 80$	$\geq 150$	$\geq 250$
4	$\geq 30$	$\geq 50$	$\geq 100$
5	$< 30$	$< 50$	$< 100$

# Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

7. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166.

**CONSOB**

**Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 166 del 24 dicembre 2013:** *“Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”<sup>1</sup>*



## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

8. Gli amministratori delle società a controllo pubblico **non possono** essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza. Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori.

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

9. Gli statuti delle società a controllo pubblico prevedono altresì:

- a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea;
- b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi;
- c) il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività, e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali;
- d) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società.



## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

10. E' comunque **fatto divieto** di corrispondere ai **dirigenti** delle società a controllo pubblico indennità o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva **ovvero** di **stipulare patti o accordi di non concorrenza**, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile.

## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

11. Nelle società di cui amministrazioni pubbliche detengono il **controllo indiretto**, non è consentito nominare, nei consigli di amministrazione o di gestione, **amministratori della società controllante**, a meno che siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a **carattere continuativo** ovvero che la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della società controllante o di favorire l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento.

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

12. Coloro che hanno un rapporto di lavoro con società a controllo pubblico e che sono al tempo stesso componenti degli organi di amministrazione della società con cui è instaurato il rapporto di lavoro, sono collocati in aspettativa non retribuita e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e di assistenza, salvo che rinuncino ai compensi dovuti a qualunque titolo agli amministratori.

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

13. Le società a controllo pubblico limitano ai casi previsti dalla legge la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro costituzione, non può comunque essere riconosciuta ai componenti di tali comitati alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e comunque proporzionata alla qualificazione professionale e all'entità dell'impegno richiesto.

## Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico

13. Le società a controllo pubblico limitano ai casi previsti dalla legge la costituzione di **comitati con funzioni consultive o di proposta**. Per il caso di loro costituzione, non può comunque essere riconosciuta ai componenti di tali comitati alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e comunque proporzionata alla qualificazione professionale e all'entità dell'impegno richiesto.



## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

14. Restano ferme le disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

## **Art. 11. Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico**

15. Agli organi di amministrazione e controllo delle società in house si applica il decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444.

## Art. 3

### Proroga degli organi - Regime degli atti

1. Gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di cui all'articolo 2 sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo.
2. Nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità.
3. Gli atti non rientranti fra quelli indicati nel comma 2, adottati nel periodo di proroga, sono nulli.

## Art. 6. Decadenza degli organi non ricostituiti. Regime degli atti - Responsabilità

1. Decorso il termine massimo di proroga senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi decadono.

**2. Tutti gli atti adottati dagli organi decaduti sono nulli.**

3. I titolari della competenza alla ricostituzione e nei casi di cui all'articolo 4, comma 2, i presidenti degli organi collegiali sono responsabili dei danni conseguenti alla decadenza determinata dalla loro condotta, fatta in ogni caso salva la responsabilità penale individuale nella condotta omissiva.



# Gli organi amministrativi della società in house

- L'organo, qualora composto da più soggetti, prevede deleghe attribuite ad un solo amministratore
- Verifica la rispondenza dell'assetto organizzativo con le indicazioni della proprietà sui servizi e le prestazioni attese
- Analizza le modalità di remunerazione delle prestazioni e l'idoneità delle eventuali altre fonti di ricavo ad assicurare la copertura dei costi non discrezionali
- Adegua il modello operativo e la struttura operativa alle mutazioni indotte dalle diverse prestazioni richieste, ponendo in essere tutti i correttivi necessari ad ottenere l'equilibrio economico finanziario e tutelare l'integrità del capitale
- Verifica la rispondenza delle prestazioni eseguite con le aspettative della Committenza

\* Art.11 c.9 a) L'organo amministrativo opera con deleghe attribuite ad un solo amministratore.

# Il management della società in house

- Traduce gli impegni assunti dalla società in attività operative, adottando ogni soluzione utile a erogare i servizi e le prestazioni in condizioni di economicità e di assicurare l'efficace impiego dei fattori produttivi.
- Verifica, con periodicità coerente con la dimensione e la complessità aziendale, l'andamento economico e finanziario proponendo gli interventi opportuni e/o necessari per accrescere l'efficienza aziendale e prevenire la generazione di perdite.
- Gestisce, con responsabilità di vertice, la produzione dei dati economico-finanziari ed ogni altro indicatore utile a monitorare le performance aziendali assicurando l'esattezza delle rilevazioni e la tempestiva rappresentazione all'organo amministrativo
- Esegue revisioni periodiche dei processi al fine di proporre adattamenti richiesti da provvedimenti deliberati o da circostanze emergenti.

**\* Art.14 c.2 Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio [...] l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.**

# Come si esercita la governance

- **Risponde verso la collettività della qualità dei servizi e delle prestazioni**
- Nomina gli organi amministrativi e gli organi di controllo
- Decide sulla possibilità/opportunità di mantenimento di ciascuna partecipazione
- Esegue la revisione straordinaria\* e la verifica periodica\*\* del portafoglio societario
- Verifica l'efficacia dei programmi di valutazione del rischio\*\*\* di crisi aziendale
- Delibera la ricapitalizzazione delle società in perdita in presenza di determinate condizioni gestionali
- Verifica, mediante gli uffici preposti, la qualità delle prestazioni eseguite, l'effettiva impossibilità o inefficacia del ricorso al mercato
- Formalizza le attività e gli impegni da affidare, al fine di consentire la pianificazione economico finanziaria a breve e medio termine

\* Art.24 - Revisione straordinaria delle partecipazioni

\*\* Art. 20 - Razionalizzazione periodica

\*\*\* Art. 6 c.2 - Programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale

**Grazie per l'attenzione**  
**Dott. Ulderico Izzo**

---