

OSSERVATORIO ENTI LOCALI

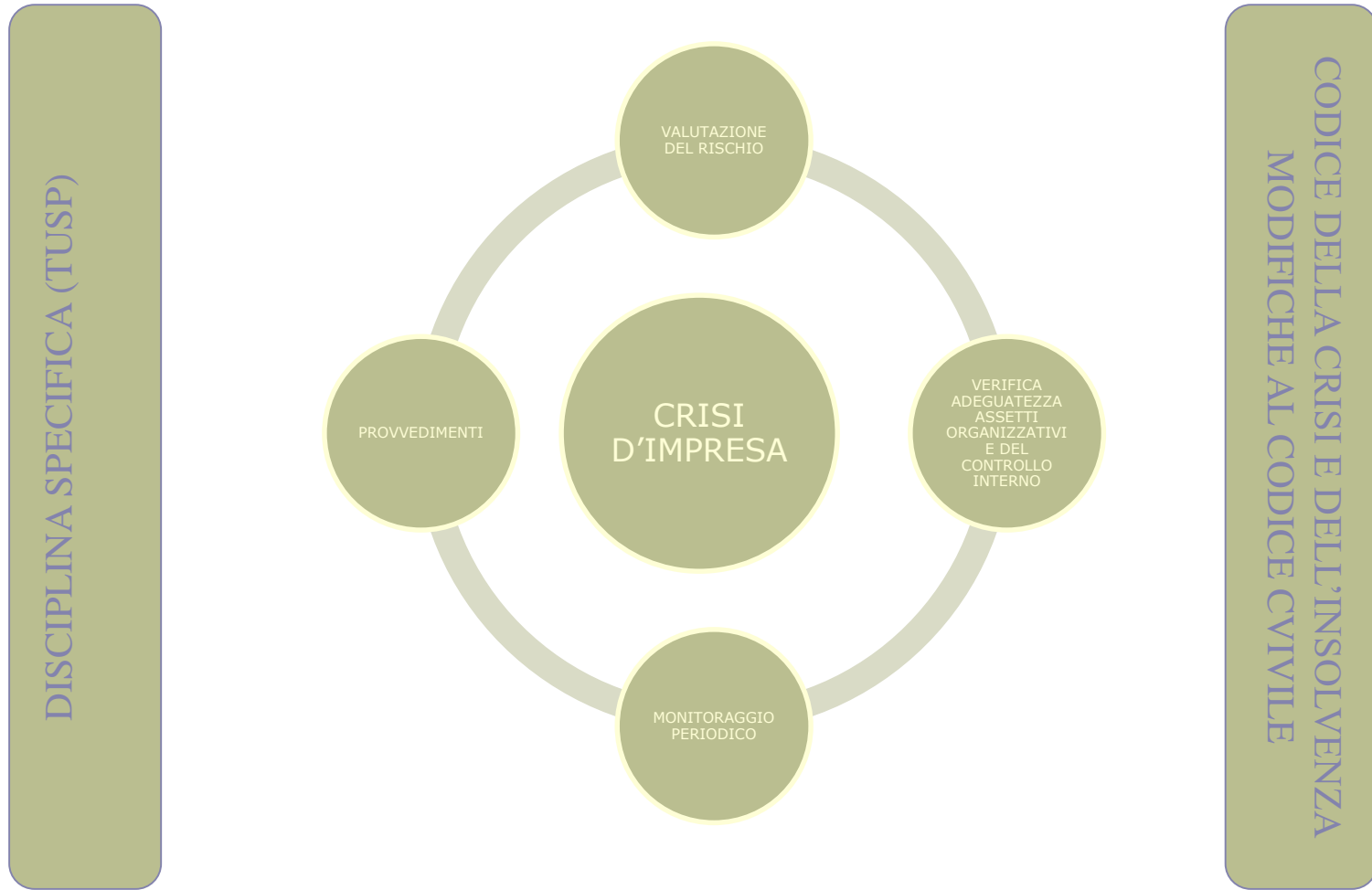
LA CRISI D'IMPRESA NELLE PARTECIPATE PUBBLICHE: RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO E RESPONSABILITA'

Torino, 6 novembre 2019

Dott. Giuseppe Chiappero



Il sistema di «governance» del rischio di crisi d'impresa nelle partecipate pubbliche



Gli stadi della crisi dell'impresa: quadro normativo

OBBLIGHI ORGANIZZATIVI



TUSP

Art. 6 c. 2, 4 Art. 14

D.LGS
14/2019

Art. 14 c. 1

Art. 2 c. 1 lett. a) Art. 2 c. 1 lett. b)
Art. 13 c. 1, 2, 3 (Art. 5 c. 2 L. Fall.)

COD.
CIV.

Art. 2086 c. 2

D. Lgs 175/2016: obblighi organizzativi

Art. 6. Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico

- ❑ Al comma 2: prevede l'obbligo per le **società a controllo pubblico** di predisporre un **Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale** e di informare i soci nell'ambito della Relazione sul governo societario di cui al comma 4
- ❑ Al comma 3: prevede l'obbligo di valutare l'opportunità, in considerazione di caratteristiche organizzative, dimensioni e attività svolta, di **integrare** il sistema del controllo societario con **ulteriori strumenti**, riportandone l'elenco dettagliato: regolamenti interni, ufficio di controllo interno, codici di condotta, programmi di responsabilità sociale d'impresa
- ❑ Ai commi successivi: chiede agli amministratori di indicare gli strumenti adottati ai sensi del comma 3 nella **Relazione sul governo societario**, da predisporre annualmente a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicare contestualmente al bilancio (comma 4), specificando per ciascuno dei predetti strumenti le motivazioni dell'eventuale mancata adozione (comma 5) (**principio del «Comply or explain»**)

Il Documento CNDCEC marzo 2019 osserva che la norma non chiarisce se la RGS faccia parte o meno degli allegati del bilancio; raccomanda quindi, in ottica di migliore organicità e comprensibilità dell'informativa di bilancio, che la Relazione sul governo societario vada a costituire una specifica sezione della Relazione sulla gestione.

D. Lgs 175/2016: sistema di allerta

Art. 14. Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica

- ❑ Il comma 1 prevede espressamente che «**Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo ...**»
- ❑ Il comma 2 stabilisce che in caso nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6 comma 2 siano emersi **uno o più INDICATORI di crisi aziendale, l'organo amministrativo deve adottare 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**
- ❑ Il comma 3 prevede che la mancata adozione da parte dell'organo amministrativo di provvedimenti adeguati ai sensi del comma 2, **costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c.**

D. Lgs 14/2019: definizioni

PARTE I - TITOLO I

CAPO I Ambito di applicazione e definizioni

Art. 2 comma 1 Definizioni

- a) **«crisi»**: lo stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore, e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate;
- b) **«insolvenza»**: lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni;

D. Lgs 14/2019: sistemi di allerta

PARTE I - TITOLO II

CAPO I Strumenti di allerta

Art. 12 Nozione, effetti e ambito di applicazione

- ❑ Al comma 1: individua quali **strumenti di allerta** gli **obblighi di segnalazione a carico degli organi di controllo (art. 14) e dei creditori pubblici qualificati (art. 15)**, finalizzati, **unitamente agli obblighi organizzativi posti a carico dell'imprenditore dal codice civile**, alla tempestiva rilevazione degli **indizi di crisi** e alla sollecita adozione delle **misure più idonee alla sua composizione**
- ❑ Al comma 5: riporta l'elenco delle esclusioni dall'ambito di applicazione della norma, in cui non compaiono, sebbene siano soggette a disciplina specifica, le società partecipate pubbliche

D. Lgs 14/2019: sistemi di allerta

PARTE I - TITOLO II CAPO I Strumenti di allerta Art. 13 Indicatori della crisi

- ❑ Al comma 1: definisce come **indicatori di crisi** «**gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale, finanziario**» rilevabili attraverso appositi **indici** che diano evidenza della **sostenibilità dei debiti per almeno i 6 mesi successivi** e delle **prospettive di continuità aziendale** per l'esercizio in corso o per almeno 6 mesi. Individua quali **indici significativi** per le finalità sopra indicate «**la sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa**» e «**l'adeguatezza dei mezzi propri a quelli di terzi**», nonché «**ritardi nei pagamenti reiterati e significativi**»

D. Lgs 14/2019: sistemi di allerta

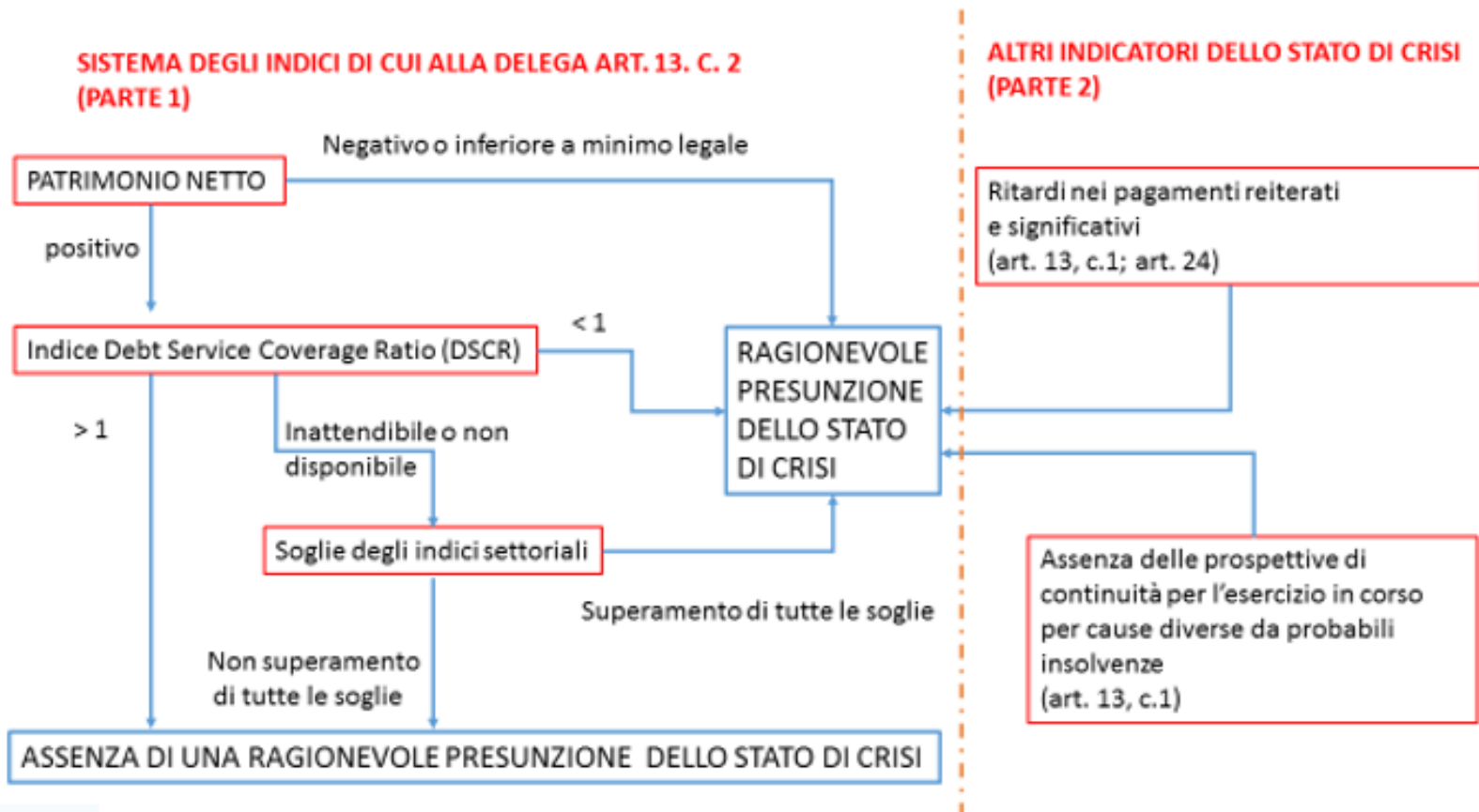
PARTE I - TITOLO II CAPO I Strumenti di allerta Art. 13 Indicatori della crisi

- ❑ Al comma 2: domanda al CNDCEC l'elaborazione, con cadenza almeno triennale, degli **indici** di cui al comma 1 che, **valutati unitariamente**, facciano «ragionevolmente presumere la sussistenza di uno stato di crisi dell'impresa»
- ❑ Al comma 3: chiede all'impresa che non ritenga adeguati gli indici di cui al comma 2 di specificarne le ragioni in nota integrativa, proponendo gli **indici ritenuti idonei** e allegando **l'attestazione di un professionista** indipendente che ne attesti l'adeguatezza.



Albero di rilevazione degli indici di allerta

IL QUADRO DEGLI INDICATORI NELL'ACCERTAMENTO DELLO STATO DI CRISI



Fonte: Crisi d'Impresa, gli Indici dell'Allerta, CNDCEC, 20.10.2019

D. Lgs 14/2019: sistemi di allerta

PARTE I - TITOLO II CAPO I Strumenti di allerta

Art. 14 Obblighi di segnalazione degli organi di controllo societari

- ❑ Al comma 1: assegna a **organi di controllo societari, revisore contabile e società di revisione, ciascuno nelle proprie competenze**, l'obbligo «di verificare che l'organo amministrativo valuti costantemente, assumendo le conseguenti idonee iniziative, se l'assetto organizzativo dell'impresa è adeguato, se sussiste l'equilibrio economico finanziario e quale è il prevedibile andamento della gestione, nonché di segnalare immediatamente allo stesso organo amministrativo l'esistenza di **fondati indizi della crisi**».
- ❑ Al comma 2: specifica che la segnalazione deve essere **motivata**, specificandone le modalità di effettuazione; prevede che contenga la fissazione di un congruo termine, non superiore a trenta giorni, entro il quale l'organo amministrativo deve riferire in ordine alle soluzioni individuate e alle iniziative intraprese; prevede altresì che «in caso di omessa o inadeguata risposta, ovvero di mancata adozione nei successivi sessanta giorni delle misure ritenute necessarie per superare lo stato di crisi, i soggetti di cui al comma 1 informano senza indugio l'OCRI, fornendo ogni elemento utile per le relative determinazioni ...».
- ❑ Al comma 3: stabilisce che il rispetto degli **obblighi di segnalazione** all'organo amministrativo ai sensi del comma 1 «costituisce causa di esonero dalla responsabilità solidale per le conseguenze pregiudizievoli delle omissioni o azioni successivamente poste in essere dal predetto organo, che non siano conseguenza diretta di decisioni assunte prima della segnalazione, a condizione che ... sia stata effettuata tempestiva segnalazione all'OCRI»; precisa altresì che le predette segnalazioni non costituiscono causa di revoca dall'incarico.

D. Lgs 14/2019: sistemi di allerta

PARTE I - TITOLO II

CAPO I Strumenti di allerta

Art. 15 Obblighi di segnalazione di creditori pubblici qualificati

- ❑ Al comma 1: attribuisce l'obbligo di segnalazione a Agenzia Entrate, Inps e agente della riscossione, in caso di superamento degli importi rilevanti di cui al comma 2
- ❑ Al comma 2: fissa gli importi rilevanti dell'esposizione debitoria, superati i quali scattano gli obblighi di segnalazione

D. Lgs 14/2019: obblighi organizzativi

PARTE II MODIFICHE AL CODICE CIVILE Art. 375 Assetti organizzativi dell'impresa

2086. Direzione e gerarchia nell'impresa.

1. L'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori.

2086 **Gestione dell'impresa.**

1. L'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori.

2. L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale.

D. Lgs 14/2019: obblighi organizzativi

PARTE II MODIFICHE AL CODICE CIVILE Art. 377 Assetti organizzativi societari

Introduzione nei seguenti articoli relativi all'**amministrazione** di ciascuna tipologia di società:

- 2257 c.c. (per la società semplice)
- 2380-bis c.c. (per la società per azioni)
- 2409-novies c.c. (per la società per azioni amministrata col modello dualistico)
- 2475 c.c. (per la società a responsabilità limitata)

del seguente inciso: «**La gestione dell'impresa si svolge nel rispetto della disposizione di cui all'articolo 2086, secondo comma, e spetta esclusivamente agli amministratori**»

Principio di esclusività della gestione in capo agli amministratori

Relazione sul governo societario il Documento CNDCEC - marzo 2019

- **Raccomandazioni** di un organo professionale volte a favorire, in assenza di indicazioni specifiche della norma, l'adozione di strumenti adeguati per facilitare l'adempimento degli obblighi di legge;
- Predisposizione di uno **schema tipo/traccia** di Relazione sul governo societario, che incorpora un format di «Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale» e di «Relazione sul monitoraggio e verifica di crisi aziendale»
- Proposta **di indicatori**, che nella società pubblica incorporano gli elementi ESG necessari ad un più ampio spettro di valutazione rispetto agli indici finanziari di cui al Codice della crisi, ricavabili in gran parte dal bilancio e misurabili quantitativamente

Relazione sul governo societario il Documento CNDCEC - marzo 2019

Gli obblighi di cui agli art. 6 e 14 del Testo Unico Partecipate:

- **si innestano** su un sistema di controllo di gestione che contraddistingue l'impresa pubblica in ragione della sua mission;
- **rappresentano** ulteriore articolazione del dovere dell'organo gestorio di assicurare che l'assetto organizzativo della società sia adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, nonché di riferire all'organo di controllo, con la periodicità stabilita dallo statuto e comunque non inferiore a sei mesi, sul generale andamento della gestione e della sua prevedibile evoluzione, nonché sulle operazioni di maggior rilievo (art. 2381, co. 5, cod. civ.);
- **facilitano** in capo al socio pubblico gli adempimenti di cui all'**art. 147-
quater del Testo Unico Enti Locali (TUEL)**, in cui è richiesto all'ente locale partecipante di effettuare un **monitoraggio periodico** sull'andamento della società partecipata, al fine di rilevare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune **azioni correttive**.

Relazione sul governo societario il Documento CNDCEC - marzo 2019

Disporre di un **piano** è il primo requisito della **diligente conduzione dell'impresa** poiché:

- solo dal **piano** emerge in modo inequivocabile la continuità aziendale;
- è solo il **piano** che permette di individuare con ragionevole certezza la sostenibilità del debito;
- è il **piano** che fornisce all'organo amministrativo le informazioni che consentono ex ante di misurare il fabbisogno finanziario e le risorse disponibili per la sua copertura;
- è solo il **piano** che consente di individuare le azioni da adottare per correggere tempestivamente la rotta»

Esigenza di integrazione coi sistemi di pianificazione ai fini dell'utilizzo di dati prognostici attendibili e affidabili

SCHEMA DI RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO

Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale ex art. 6 c. 2 D. Lgs 175/2016

- Definizioni
- Strumenti per la valutazione del rischio di crisi
- Monitoraggio periodico

Relazione su monitoraggio e verifica del rischio di crisi aziendale al 31/12/_____

- Governance
- Valutazione del rischio di crisi aziendale al 31/12/____ (analisi di bilancio, esami indici e margini significativi, valutazione dei risultati)
- Conclusioni

Strumenti integrativi di governo societario (art. 6 comma 3) lettera:

- a) Regolamenti interni
- b) Ufficio di Controllo Interno
- c) Codice di condotta
- d) Programmi di responsabilità sociale

Strumenti integrativi (art. 6 c. 2 D. Lgs 175/2016)

- La norma prevede espressamente che le **società a controllo pubblico** adottino una serie di strumenti finalizzati a rafforzare il sistema dei controlli interni, in ragione delle dimensioni e caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta.
- L'adozione di ciascun degli strumenti indicati dalla norma è obbligatoria e risponde al principio del "**comply or explain**"; infatti, è previsto che gli strumenti siano indicati nella Relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente (art. 6, comma 4, cit.), e che in caso di mancata adozione si dia conto delle relative ragioni nell'ambito della relazione medesima (art. 6, comma 5, cit.).
- Occorre, per ciascuno, indicare:
 - Strumenti adottati
 - Motivi dell'eventuale mancata integrazione

Il ruolo del modello 231 (MOG)

- Il MOG si colloca nell'ambito degli strumenti di adeguatezza e visione integrata del sistema dei controlli che il Testo Unico pone al centro delle regole di *governance* previste per le società a controllo pubblico, in ragione dell'importanza che in tale ambito assumono i presidi adottati a garanzia dello svolgimento delle finalità pubbliche nei confronti degli stakeholder.
- Nelle società pubbliche l'implementazione del modello 231 costituisce un'opportunità per aggiornare la valutazione dei rischi, modulare il sistema dei controlli interni agli obiettivi gestionali di ogni singola realtà, e stabilire adeguati protocolli di comportamento per declinare nei processi operativi i principi, incorporati nel codice etico, in cui l'azienda si riconosce (mission).



Manuale
Eutekne

IL MOG QUALE STRUMENTO DI RAFFORZAMENTO E DI
MIGLIORAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE AZIENDALE

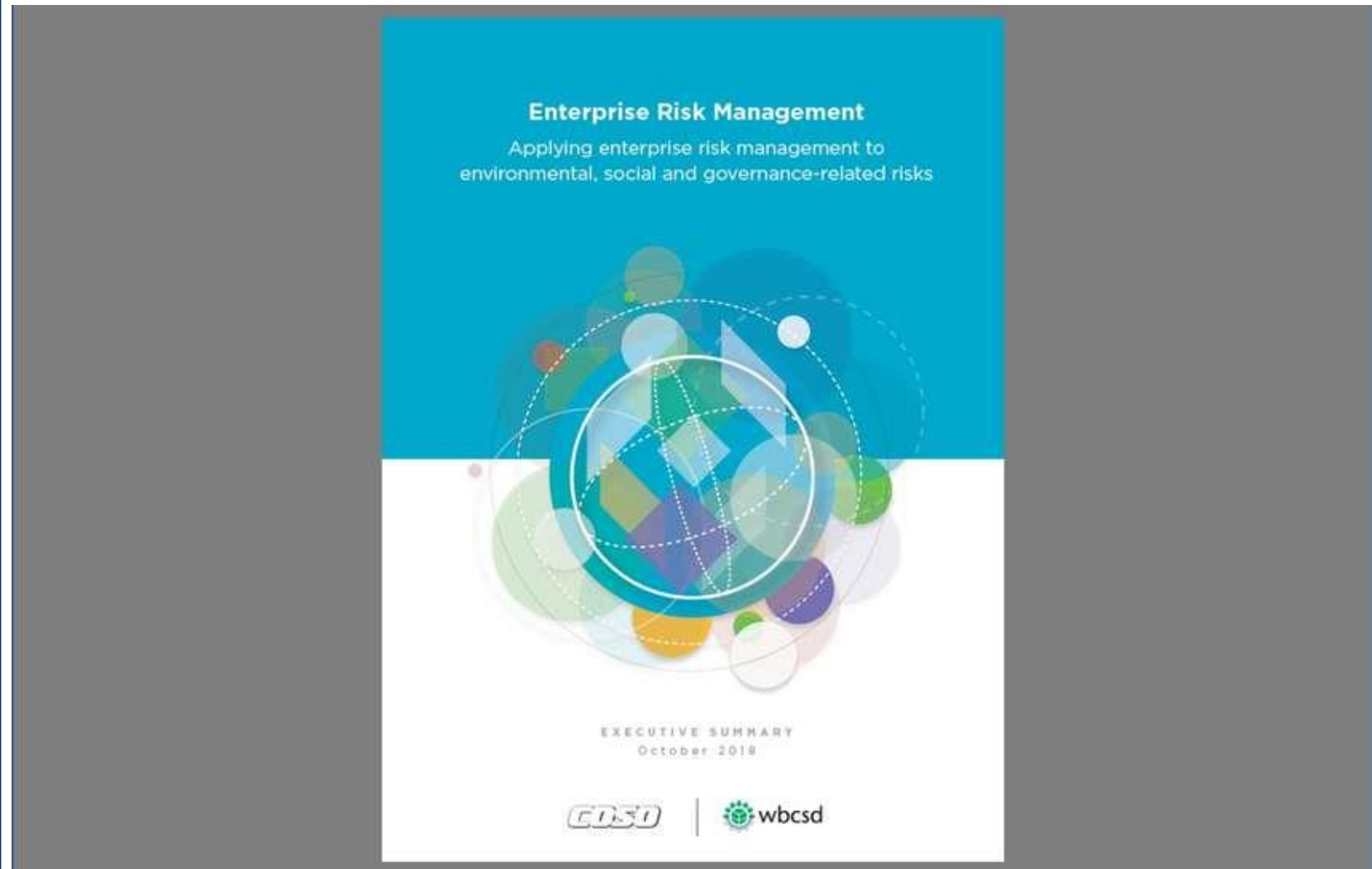
La centralità degli adeguati assetti: ruolo del Modello 231



Ruolo del Modello 231 nel più ampio sistema dei controlli interni in un quadro di adeguati assetti organizzativi, i cui obiettivi sono:

- La salvaguardia del patrimonio sociale;
- l'efficienza e l'efficacia delle operazioni aziendali;
- l'affidabilità / trasparenza dell'informazione finanziaria e gestionale;
- Il rispetto di leggi e regolamenti (compliance normativa)

Sistemi di gestione del rischio (ERM)



La centralità degli adeguati assetti: ruolo degli strumenti di CSR



Nelle società pubbliche la CSR è insita nella loro mission. Strumenti quali bilancio sociale e bilancio di sostenibilità, eventualmente nella forma di DNF ai sensi del D. Lgs 254/2016, se predisposti secondo standard adeguati (ad esempio GRI, IIRC, ecc.), bene riflettono l'impegno della società pubblica a declinare nella qualità dei processi i principi di responsabilità sociale riconducibili al valore primario della continuità e qualità del servizio pubblico, di cui viene misurata, attraverso l'integrazione di indicatori finanziari con elementi ESG, la sostenibilità in termini economici, sociali ambientali.

Dichiarazione non finanziaria e Relazione sul governo societario

	RGS EX ART. 6 C. 2 D. LGS 175/2016	DNF EX ART. 3 C. 1 D. LGS 254/2016
Ampliamento dell'informativa di bilancio ad elementi non finanziari	X	X
Esito di una valutazione dei rischi che possono influenzare la continuità aziendale	X	X
Facoltà di presentazione all'interno della Relazione sulla gestione	X	X
Principio «comply or explain»	X	X
Vigilanza dell'organo di controllo sulla sua effettiva predisposizione	X	X

Temi dell'informativa non finanziaria d'impresa

- Rispetto dei diritti
 - sociali
 - ambientali
 - umani
- Lotta alla corruzione attiva e passiva
- Politica di diversità nella composizione degli organi direttivi e di controllo



PRINCIPIO
DELLA
RILEVANZA

APPROCCIO
“REPORT/COMPLY OR EXPLAIN”

Art. 3 comma 1 D. Lgs 254/2016

Contenuto minimo

«1. La dichiarazione individuale di carattere non finanziario, nella misura necessaria ad assicurare la comprensione dell'attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell'impatto dalla stessa prodotta, copre i temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva, che sono rilevanti tenuto conto delle attività e delle caratteristiche dell'impresa, descrivendo almeno:

- a) **il modello aziendale di gestione ed organizzazione** delle attività dell'impresa, ivi inclusi i modelli di organizzazione e di gestione eventualmente adottati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche con riferimento alla gestione dei suddetti temi;
- b) **le politiche praticate dall'impresa**, comprese quelle di dovuta diligenza, i risultati conseguiti tramite di esse ed i relativi indicatori fondamentali di prestazione di carattere non finanziario;
- c) **i principali rischi, (ivi incluse le modalità di gestione degli stessi)***, generati o subiti, connessi ai suddetti temi e che derivano dalle attività dell'impresa, dai suoi prodotti, servizi o rapporti commerciali, incluse, ove rilevanti, le catene di fornitura e subappalto;»

* **Modifica introdotta da art. 1, c. 1073. L. 145/2018 (legge di bilancio 2019)**

I controlli sulle partecipate nel D. Lgs 267/2000 (TUEL)

Titolo VI Controlli

Capo III Controlli interni

Art. 147-quater Controlli sulle partecipate non quotate

- ❑ Il comma 1 assegna all'ente locale il compito di definire «secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale», stabilendo che «tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili».
- ❑ Il comma 2 prevede che l'amministrazione definisca gli «obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi» e organizzi «un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica».
- ❑ Il comma 3 prevede che l'ente locale effettui il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzi gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individui le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente
- ❑ ...

Regolamento sui controlli interni

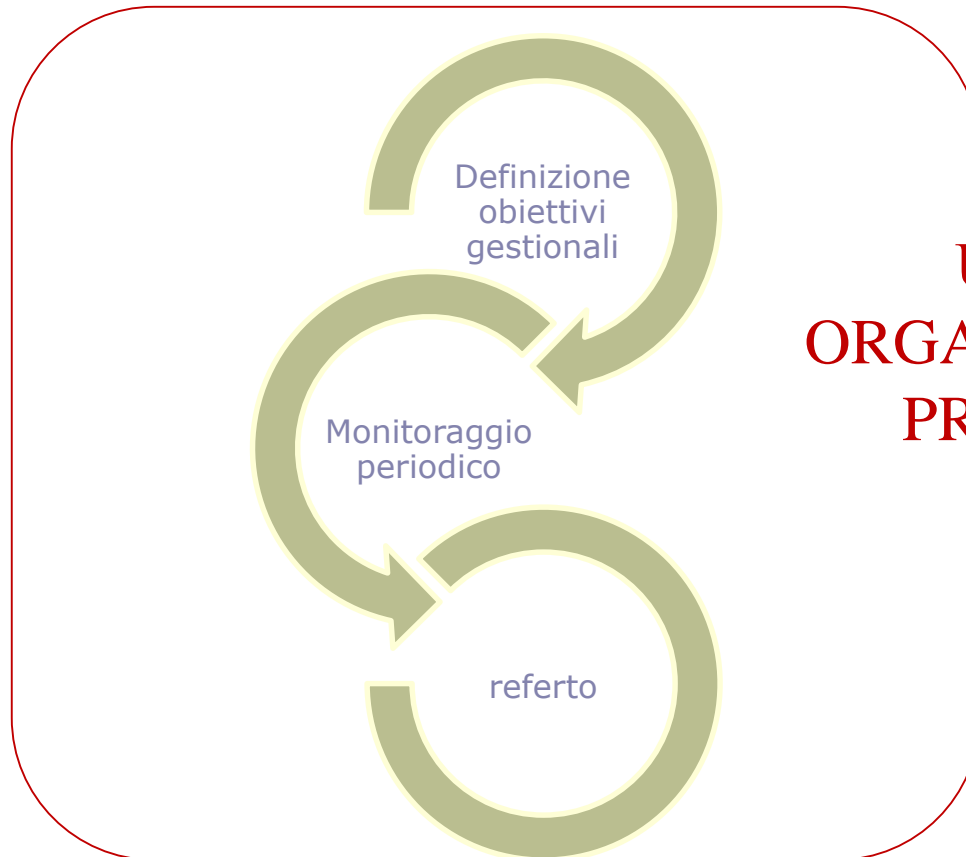
Introdotta a seguito del D.L. 174/2012, art. 3 c. 1 lett. d), che ha riformulato il sistema dei controlli interni prevedendo le seguenti tipologie di controllo:

- i. strategico
- ii. di gestione
- iii. di regolarità amministrativa
- iv. di regolarità contabile
- v. sugli equilibri finanziari
- vi. sulle società partecipate
- vii. sulla qualità dei servizi erogati.

La norma ha imposto che gli strumenti e le modalità di ciascuna tipologia di controllo fossero definiti con apposito regolamento da adottare e rendere operativo entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Il regolamento della Città di Torino

Art. 10 Controlli sulle partecipate non quotate



**UNITA'
ORGANIZZATIVA
PREPOSTA**

Documento n. 10 dei Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali

- Controlli sul modello di *governance*
- Flussi informativi tra l'organo di revisione e gli organi di controllo degli organismi partecipati
- Controlli in caso di crisi d'impresa
- Verifiche sull'organo amministrativo e di controllo delle società a controllo pubblico

Controlli sul modello di *governance*

- L'Organo di revisione deve valutare il modello organizzativo e il sistema di controllo interno che l'ente ha adottato per la gestione dei propri organismi partecipati
- Tipi di modelli di *governance*
 - Modello tradizionale
 - Modello dipartimentale → Ufficio per il controllo delle società/organismi partecipati
 - Modello holding → es. FCT Holding S.p.A. (finanziaria Città di Torino)

L'ottica dell'organo di revisione dell'ente partecipante

Flussi informativi tra organo di revisione e organi di controllo degli organismi partecipati

- Gli scambi di informazioni fra organi di controllo rappresentano una procedura fondamentale per il corretto funzionamento del sistema dei controlli.
- Il revisore dell'ente locale si interfaccia con gli organi di controllo delle partecipate ad esempio al momento dell'asseverazione dei saldi reciproci dei debiti/crediti alla data di fine esercizio finanziario richiesta dalle norme di armonizzazione contabile (art. 11, comma 6, lettera J D. Lgs 118/2011).
- Può valutare l'opportunità di richiedere un incontro con gli organi controllo delle partecipate, da effettuarsi all'inizio dell'incarico, in occasione del rilascio dei propri pareri e relazioni rispettivamente sul bilancio di previsione e sul rendiconto, in fase conclusiva dell'incarico.

L'ottica dell'organo di revisione dell'ente partecipante

Controlli in caso di crisi d'impresa

Vista la previsione dell'art. 14 comma 1 che le società a partecipazione pubblica sono soggette alle procedure concorsuali, l'organo di revisione dell'ente partecipante deve verificare, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del Tusp che l'ente locale "salvo quanto previsto dall'art. 2447 e 2482-ter del codice civile", non:

- sottoscriva aumenti di capitale;
- effettui trasferimenti straordinari;
- conceda aperture di credito;
- rilasci garanzie;

a favore delle proprie società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio o abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite, anche infra-annuali.

Divieto del cosiddetto «soccorso finanziario»

L'ottica dell'organo di revisione dell'ente partecipante

Controlli in caso di crisi d'impresa (2)

Sono consentiti:

- Interventi atti a 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; tuttavia, l'Organo di revisione deve verificare che in questi casi, a monte, sia stata rilasciata apposita autorizzazione, concessa su richiesta dell'ente interessato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con gli altri ministri competenti, e soggetto a registrazione della Corte dei Conti.
- Trasferimenti straordinari a fronte di: (i) convenzioni; (ii) contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di "servizi di pubblico interesse"; (iii) realizzazione di investimenti, purché tali misure siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore (ove esistente) e comunicato alla Corte dei Conti, che preveda il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro 3 anni.

L'ottica dell'organo di revisione dell'ente partecipante

Controlli in caso di crisi d'impresa (3)

▪ L'organo di revisione deve verificare:

- ✓ che l'ente si accerti che le proprie società **controllate**, nell'ambito della Relazione sul governo societario, abbiano predisposto, in occasione dell'approvazione del bilancio d'esercizio delle stesse, specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, prendendone visione e valutando le azioni poste in essere dagli organi di indirizzo e governo delle società al fine di prevenire e/o evitare l'aggravamento di un'eventuale crisi e adottando, ove necessario, le opportune misure atte a prevenire e/o evitare possibili ricadute economico-finanziarie sull'ente stesso;
- ✓ che nella predetta Relazione siano confluiti, oltre al programma di valutazione del rischio aziendale, anche gli strumenti di governo societario di cui all'art. 6, comma 3, del Tusp, nonché, eventualmente, le ragioni per cui tali ulteriori strumenti non sono stati adottati;
- ✓ che qualora nell'ambito di tali programmi di valutazione del rischio siano emersi uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo ai sensi dell'art. 14, comma 2 del Tusp abbia adottato 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.

Coordinamento delle norme codicistiche con la disciplina specifica

Richiami

- Mancanza di espressa esclusione delle società pubbliche dall'ambito di applicazione del Codice della crisi (art. 12 comma 5)
- Espressa dichiarazione che il Codice della crisi «fa salve» le disposizioni della disciplina specifica delle società pubbliche (art. 1 comma 3)

Dottrina

▪ La dottrina prevalente conclude per l'applicabilità del Codice della crisi anche alla società pubbliche, tuttavia sarebbe auspicabile un chiarimento nelle sedi opportune (associazioni di categoria, Corte dei conti, ecc.) per risolvere alcuni dubbi interpretativi concernenti:

- L'adozione, nell'ambito del programma di valutazione del rischio d'impresa, di uno spettro più ampio di indicatori rispetto agli indici previsti dal Codice della crisi;
- La diversa finalità delle segnalazioni di cui al Codice della crisi rispetto al ruolo dell'organo di controllo nei sistemi di prevenzione del rischio di crisi nella società pubblica
- Limitazioni al potere del socio nella definizione degli assetti gestori, che possono condizionare, nella società pubblica, la ricerca degli adeguati assetti.

Coordinamento delle norme codicistiche con la disciplina specifica

Scelta degli indicatori

- Poiché gli indicatori sono individuati in un periodo che precede la crisi e sono quindi volti all'individuazione di semplici **segnali** o **indizi** di crisi, andrebbe chiarito che essi non sostituiscono gli **indici** da adottare ai sensi della Codice della crisi, ma rafforzano, in capo alla società pubblica, il ruolo degli organi delegati per la definizione di adeguati assetti.
- In tal modo l'adozione ai fini del Decreto Madia di indicatori difformi dagli indici elaborati dal CNDCEC e conformi alle raccomandazioni di cui al documento del CNDCEC stesso del marzo 2019, non dovrebbe richiedere l'asseverazione di un professionista terzo indipendente, anche se al momento, in attesa di chiarimenti, il dubbio permane.

Coordinamento delle norme codicistiche con la disciplina specifica

Finalità delle segnalazioni

- Nella società pubblica l'organo di controllo vigila sull'operato degli amministratori che in presenza di uno o più segnali di crisi devono adottare gli opportuni provvedimenti; poiché la mancata adozione di provvedimenti adeguati costituisce grave irregolarità (art. 14 c. 3 D. Lgs 175/2016), la segnalazione può tradursi nella denuncia al Tribunale ex art. 2409 c.c., **in linea con i principi di cui alla norma n. 11 delle «Norme di comportamento del Collegio sindacale», settembre 2015)**
- nel Codice della crisi le segnalazioni in capo all'organo di controllo (art 14 c. 2) sono fatte prima internamente poi all'OCRI e mirano ristabilire le condizioni di una corretta gestione; la segnalazione mira quindi ad offrire, attraverso l'affiancamento dell'OCRI, un supporto agli amministratori nell'individuare le soluzioni per il superamento della crisi.
- Andrebbe quindi chiarito se vi sia in capo all'organo di controllo l'obbligo di una doppia segnalazione, attivando entrambi i rimedi (**cf. Circolare Assonime n. 19/2019, cap. 5 «Rilevazione e gestione della crisi nelle società pubbliche»**)

Coordinamento delle norme codicistiche con la disciplina specifica

Limitazioni alla scelta degli assetti gestori

- Presenza nel TUSP di norme che rendono più difficile per l'azionista la definizione degli assetti gestori e conseguentemente condizionano l'organo amministrativo in sede di definizione degli adeguati assetti imposti dalla normativa:
 - ✓ Art. 11 comma 2: amministratore unico
 - ✓ Art. 11 comma 3: facoltà dell'assemblea di nominare, nel rispetto degli equilibri di genere, un organo collegiale composto da 3 o 5 membri
 - ✓ Art. 11 comma 9: deleghe di gestione a un solo amministratore, salva attribuzione di deleghe al Presidente se autorizzata dall'assemblea
- Andrebbe chiarito come queste limitazioni si contemperano con le modifiche al codice civile, introdotte dal Codice della crisi, che rafforzano il ruolo degli amministratori nella gestione dell'impresa.

Considerazioni finali

- ❑ L'evoluzione normativa accresce per le partecipate pubbliche l'importanza degli adeguati assetti organizzativi, che si traduce nell'esigenza, ai fini degli adempimenti sia della disciplina specifica di cui al Testo unico partecipazioni pubbliche sia del Codice della crisi, di un rafforzamento dei sistemi di controllo interno e soprattutto, dell'integrazione e coordinamento degli strumenti adottati ai fini dei diversi processi e sistemi che interessano la società pubblica (alcuni visti quest'oggi), quali: Codice dei contratti, PTCP, Modello 231, Gestione privacy, Gestione dei processi per la transizione al digitale, Sistemi della qualità, ecc.
- ❑ L'introduzione degli obblighi organizzativi e del sistema di allerta da parte del Codice della crisi non sostituisce ma si affianca e rafforza i processi di prevenzione della crisi d'impresa introdotti dalla disciplina specifica per le società a controllo pubblico.
- ❑ Il Codice della crisi, attraverso le modifiche al codice civile già in vigore dal 16 marzo 2019, meglio definisce i ruoli e le responsabilità di amministratori e organi di controllo, in specie nella società pubblica dove il fine ultimo è assicurare la continuità e qualità del servizio attraverso un corretto e razionale utilizzo delle risorse pubbliche.



Ordine dei
Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili
di Torino

Per ulteriori
approfondimenti:

**Osservatorio
Enti Locali**

gchiappero@vds.it



Fondazione
Piero Piccato e
Aldo Milanese

ORDINE DOTTORI
COMMERCIALISTI
ED ESPERTI CONTABILI
TORINO

