



**Incontro Gruppo 231/2001**  
***"La prevenzione mediante organizzazione  
nell'ordinamento italiano"***

*Documento CNDCEC sulla relazione governo societario contenente programma di  
valutazione del rischio di crisi aziendale di Società a partecipazione pubblica*

*Torino, 17 aprile 2019*



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

L'art. 14, comma 1, D.Lgs. 175/2016 dispone che le "Società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi di cui al Decreto Legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al Decreto Legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 febbraio 2004 n. 39".

La volontà del Legislatore è quindi chiara nell'affermare l'assoggettamento alle "ordinarie" procedure concorsuali di tutte le Società a partecipazione pubblica.



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

L'art. 2, rubricato "definizioni", differenzia le "*Società a partecipazione pubblica*" dalle "*Società in house*": le prime sono le "Società a controllo pubblico, nonché le altre Società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da Società a controllo pubblico" (art. 2, comma 1, lett. n), mentre le seconde sono "le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto" (art. 2, comma 1 lett. o).



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Gli "strumenti" elencati nel comma terzo dell'art. 6 si riferiscono più propriamente al sistema dei controlli interni che a quello dell'amministrazione gestoria in senso stretto. Occorre infatti evidenziare che la norma in questione permette alle Società a controllo pubblico di istituire un "*ufficio di controllo interno*"; quest'ultimo deve quindi svolgere la verifica sulla regolarità e sull'efficienza della gestione, provvedendo alla redazione periodica di apposite relazioni indirizzate allo stesso Collegio Sindacale.



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Il controllo del Collegio Sindacale non può limitarsi alla legalità formale, intesa come mera osservanza delle disposizioni di Legge e dello statuto da parte degli organi sociali, ma deve anche investire il rispetto dei principi di corretta amministrazione, che sono fondamentali parametri della diligenza degli Amministratori ai sensi dell'art. 2392 c.c..

E' indubbio che un idoneo assetto organizzativo e amministrativo possa prevenire abusi e permette la tempestiva rilevazione di anomalie; ciò quindi giustifica in capo al medesimo Collegio Sindacale anche il compito di vigilare sull'adeguatezza di tali assetti (peraltro già sancita dall'art. 2381 c.c. e a far data dal 16.03.2019 del riformulato art. 2086).



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Il Legislatore ha utilizzato l'espressione "*ufficio di controllo interno*" anziché "organo di controllo interno"; si può quindi dedurre che l'ufficio non abbia alcuna legittimazione ad agire "all'esterno della Società" e che, invece, possa relazionarsi soltanto con gli organi societari e, in particolare, con il Collegio Sindacale.

L'ufficio, quindi, funge da raccordo tra il Consiglio di Amministrazione e il Collegio Sindacale, occupandosi in modo particolare del tempestivo riscontro alle richieste di informazioni provenienti dallo stesso Collegio Sindacale.



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Il controllo esercitato "*dall'ufficio di controllo interno*" dovrebbe concentrarsi anche sull'efficienza, menzionata nella lettera b), che va però intesa in senso ampio, così da includere efficacia ed economicità; si tratterebbe dunque del controllo di gestione, che mira ad accertare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione al fine di ottimizzare -anche mediante tempestivi interventi correttivi- il rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti.

*(segue)*

## D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Il controllo di gestione è un indispensabile supporto del ciclo della *performance*; esso, infatti, richiede una preliminare verifica di coerenza fra risorse e obiettivi, permette di verificare la realizzazione degli obiettivi programmati e di confrontarli con i mezzi impiegati e, ancora, permette di valutare in maniera critica le attività compiute e di selezionare le occorrenti misure correttive. Tutte le fasi del controllo di gestione presuppongono la rilevazione analitica (monitoraggio); infatti, in sede di programmazione, devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione finanziaria; ciò esige la preparazione di un *budget* inteso come documento contabile che deve prevedere i costi relativi alle risorse, che saranno utilizzate dai vari centri di responsabilità; in sede di misurazione e *reporting*, poi, i risultati raggiunti devono essere valutati per programmi e centri di responsabilità.





## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Va richiamato l'art. 6, nel comma 2, si occupa dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, che, di fatto, costituiscono uno strumento di analisi e salvaguardia dell'equilibrio economico della Società.

In sintesi, l'art. 6 prefigura nelle Società a controllo pubblico la presenza di un "sistema di controlli interni", che va inteso come insieme di coordinato di strutture e di meccanismi, che consentono di precedere i rischi e di attivare il sistema correttivo per superare le anomalie gestionali in modo tale da tutelare regolarità di efficienza.



## **D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)**

Il CNDCEC ha licenziato (marzo 2019) il documento RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO contenente "PROGRAMMA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI AZIENDALE" con valenza di raccomandazione e contiene una traccia della relazione che deve essere redatta dall'organo amministrativo.

## DEFINIZIONI

### *"Crisi Aziendale"*

A livello giuridico non esiste una definizione legale di CRISI; occorre far riferimento all'entità del capitale per le S.p.A. e S.r.l. <<riduzione del capitale per perdite>> o <<riduzione del capitale al di sotto del minimo legale>> (rinvio al codice civile artt. 2446 e 2447 –per S.p.A.- artt. 2482bis e 2482 ter –per le S.r.l.-).

La legge fallimentare **attuale**, ante riforma, non definisce il concetto di <<**Crisi**>> ma individua <<**l'insolvenza**>> come stato irreversibile.

## DEFINIZIONI

### *"Stato di crisi"*

Nella Legge 155/2017 e nel D.Lgs. 14/2019 si possono enucleare le definizioni dello stato di crisi da un punto di vista:

- **giuridico:** ovvero la situazione di crisi da collocarsi in chiave prospettica e caratterizzata da un tendenziale inadempimento degli obblighi contrattuali, crisi peraltro ancora da ritenersi reversibile;
- **economico-finanziario:** ovvero la situazione di crisi già individuabile nel corso dell'esercizio considerato che vede l'incapacità dell'impresa di generare un adeguato e sufficiente flusso di cassa operativo atto a garantire gli impegni di pagamento ritenuti non derogabili (erario, sistema contributivo, rimborsi di mutui, ecc.).

## DEFINIZIONI

### *"Probabilità di insolvenza"*

Tipologia di rischio che deve essere identificato, misurato e monitorato ed inteso come evento aleatorio riferito a una situazione prospettica/futura nella quale un soggetto debitore risulta nella impossibilità ad adempiere con regolarità alle obbligazioni assunte. Spetta agli organi di controllo, nell'ambito e nei limiti delle loro funzioni, valutare la possibilità che l'ente controllato divenga insolvente entro un determinato periodo temporale pregiudicando, di conseguenza, il mantenimento del principio di continuità aziendale.

## DEFINIZIONI

### *“Stato di insolvenza”*

Lo stato di insolvenza si manifesta con l’inadempimento ed altri fattori esteriori, i quali dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni (art. 5 L. fall.); quindi è da intendersi come l’impossibilità manifesta ed irreversibile di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni ed in tal modo non sussistendo più il principio di continuità aziendale. I segnali di allerta sono richiamati dal principio di revisione 570.

## DEFINIZIONI

### *“Stato di insolvenza”*

La definizione legale è attualmente quella dell'articolo 5 del R.D. n. 267/42 (c.d. Legge Fallimentare): *“Lo stato d'insolvenza si manifesta con l'inadempimento, ed altri fattori esteriori, i quali dimostrato che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”*.

### **Ne discende che:**

- per stato di insolvenza si intende l'impossibilità, manifesta e irreversibile, di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni e, conseguentemente, di garantire, nel caso delle imprese, il mantenimento della continuità aziendale.

## DEFINIZIONI

### *“La continuità aziendale”*

E' intesa come la capacità dell'impresa di continuare ad operare nel tempo come entità in funzionamento (continuità operativa), ovvero di produrre risultati positivi e generare correlati flussi finanziari nel tempo;

- rappresenta un postulato di bilancio previsto dall'art. 2423-bis c.c.;
- è richiamata nel principio OIC 11 “Bilancio di esercizio: finalità e postulati”;
- il principio contabile OIC 5 rileva il concetto di “*going concern*” rispetto ad una “azienda come complesso funzionante e destinato a continuare a funzionare almeno per i dodici mesi successivi alla data di riferimento del bilancio”.



## DEFINIZIONI

### *“La continuità aziendale”*

Lo strumento ritenuto più idoneo a monitorare l’andamento della gestione sociale è il Business Plan inteso come strumento di sintesi prospettica economico-finanziaria e patrimoniale dell’impresa; costituisce altresì il supporto fondamentale per la rappresentazione analitica degli assunti quantitativi e qualitativi posti a base della strategia aziendale.

In presenza di patologie aziendali, la tempestività nella individuazione della perdita della continuità aziendale assume il ruolo centrale per le valutazioni circa il ricorso a procedure di risanamento/ristrutturazione per la conservazione della integrità e del valore del patrimonio aziendale.

Detta attivazione non può essere occasionale o a priori ipotizzata ma va effettuata sistematicamente nel corso dell'esercizio.

## ***D.LGS. 14/2019 – GLI STRUMENTI DI ALLERTA***

L'art. 12 del D.Lgs. 14/2019 sancisce che costituiscono **strumenti di allerta**:

- **interna:** gli obblighi di segnalazione posti a carico degli Amministratori e degli Organi di Controllo;
- **esterna:** gli obblighi di segnalazione posti a carico di alcuni **creditori "pubblici qualificati"** individuati nell'Agenzia delle Entrate, INPS e Agente della riscossione (art. 15 del D.Lgs.);

**finalizzati**, unitamente agli obblighi organizzativi posti a carico degli imprenditori (art. 2086 c.c.), alla tempestiva rilevazione degli indizi di crisi dell'impresa ed alla sollecita adozione delle misure più idonee alla sua composizione.

## ***SEGNALI DI ALLERTA***

### **Allerta interna (a carico dell'organo di controllo) – art. 14 del D.Lgs. – obbligo di segnalazione (sintesi):**

Gli organi di controllo societari – il Collegio Sindacale nella *governance* tradizionale – il Revisore contabile o la Società di Revisione, **ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni, hanno 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** (a questo proposito si richiama la valutazione circa la sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi alla rilevazione e se sussistono le prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso); *(segue)*

## ***SEGNALI DI ALLERTA***

*(segue)*

- se la verifica dovesse evidenziare squilibri o segnali di crisi secondo le definizioni indicate anche attraverso il mancato rispetto degli indici, l'organo di controllo dovrà provvedere alla segnalazione di queste circostanze agli amministratori;
- la segnalazione dovrà essere motivata, fatta per iscritto, a mezzo posta elettronica certificata o comunque con mezzi che assicurino la prova dell'avvenuta ricezione, e dovrà contenere la fissazione di un congruo termine, non superiore a trenta giorni, entro il quale l'organo amministrativo riferirà in ordine alle soluzioni individuate e alle iniziative intraprese per risolvere le criticità.

## ***SEGNALI DI ALLERTA: l'Art. 14 p.4***

Estrema delicatezza assume il disposto dell'art. 14 p. 4: *"Le banche e gli altri intermediari finanziari, nel momento in cui comunicano al cliente variazioni, revisioni o revoche degli affidamenti, ne danno notizia anche agli organi di controllo societari, se esistenti"*.

Alcune considerazioni:

- Quale deve essere il ruolo della banca circa la tempestiva emersione delle situazioni di crisi di impresa?
- La comunicazione della banca al Sindaco/Revisore, in caso di revisione/variazione dell'affidamento, dovrà essere motivata? (Esempio: mero adeguamento tecnico del fido per mutate esigenze creditizie dell'impresa oppure rilevante deterioramento del rischio di credito).
- Se la banca segnala quanto richiesto all'art. 4 p. 4 modificherà la sua condotta nei confronti dell'impresa?

## **GLI INDICATORI DELLA CRISI - ART. 13 DEL D.LGS.**

### **Allerta esterna (a carico di creditori pubblici qualificati) – art. 15 del D.Lgs. – obbligo di segnalazione**

- L'Agenzia delle Entrate, l'INPS e l'Agente della riscossione dovranno procedere, **a pena di perdita del privilegio**, o per quanto riguarda l'Agente della riscossione a pena l'inopponibilità del credito per spese e oneri di riscossione, **alla segnalazione prima agli amministratori** o all'imprenditore individuale **e poi, in caso d'inerzia, all'OCRI** e agli organi di controllo della società, rispettivamente:
- quando il debito relativo all'Iva risultante dalle liquidazioni periodiche supera il 30% del volume d'affari dell'ultimo trimestre;
- quando vi è un ritardo di sei mesi nel pagamento dei contributi previdenziali per un ammontare pari alla metà di quelli maturati nell'anno precedente;
- l'obbligo di segnalazione scatta invece per l'Agente della riscossione quando i crediti affidati, auto dichiarati dall'impresa o accertati, superano un milione di euro;

(segue)

## **GLI INDICATORI DELLA CRISI - ART. 13 DEL D.LGS.**

- Costituiscono indicatori di crisi gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore, tenuto conto della data di costituzione e di inizio dell'attività, rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e delle prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso (quando invece la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, per i sei mesi successivi);

(segue)

## **GLI INDICATORI DELLA CRISI - ART. 13 DEL D.LGS.**

- sono **indici significativi** quelli che misurano la sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa, flussi che l'impresa è in grado di generare in correlazione all'adeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli terzi;
- costituiscono altresì indicatori di crisi **ritardi nei pagamenti** reiterati e significativi, tra i quali (art. 24) l'esistenza di debiti **per retribuzioni scaduti da almeno sessanta giorni** per un **ammontare pari ad oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni** e l'esistenza di **debiti verso fornitori** scaduti da **almeno centoventi giorni** per un ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti.



## CONCLUSIONE

Il **D.Lgs. 14/2019** impone il *dovere all'imprenditore e agli organi sociali di istituire assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi per l'adozione di uno degli strumenti previsti nell'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale.*

In estrema sintesi detto organo gestorio deve garantire una **buona governance** del sistema integrato di gestione dei rischi e dei relativi controlli interni.

**Su questi aspetti gli organi di controllo devono esercitare le loro attività di vigilanza.**