

FARE ORDINE NELLE PARTECIPATE PUBBLICHE

Le Pubbliche Amministrazioni e le Società a Partecipazione Pubblica: Gestione, funzioni degli Organi di controllo e profili di responsabilità

**CORSO FORMAZIONE REVISORI
ACCREDITATO DAL MINISTERO DELL'INTERNO**

23 ottobre, 6 e 13 novembre 2019

Antonella Putrino

Revisore Enti Locali – Referente Enti Locali ODCEC Torino

I controlli sulle società partecipate

Il sistema dei controlli interni: modelli condivisi tra controllore e controllato

23 ottobre 2019

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI



Decreto Legge 10 ottobre 2012 n.174 convertito in Legge n. 213 del 7/12/2012 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli Enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”.

Art. 3 – Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali

Il sistema di controllo interno è diretto a:

- a) **Verificare**, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa
- b) **Valutare** l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico
- c) **Garantire il costante controllo degli equilibri finanziari** della gestione di competenza, dei residui e di cassa , anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno (ora rispetto dei vincoli di finanza pubblica)
- d) **Verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente**
- e) **Garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni**

Art. 147- quater. Controlli sulle società partecipate non quotate
(Articolo introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), L. 213/2012)

1. L'ente locale definisce, secondo la **propria autonomia organizzativa, un sistema di controllo sulle società partecipate**. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili
2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1, l'amministrazione definisce **preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata**, secondo parametri qualitativi e quantitativi e **organizza 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**

3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale **effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società** non quotate partecipate, **analizza gli scostamenti** rispetto agli obiettivi assegnati e **individua le opportune azioni correttive**, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

4. **I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato** secondo la competenza economica.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano agli enti locali **con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015**

CONSIDERAZIONI.....

L'art.147 quater attribuisce ad un apposito ufficio istituito dall'Ente proprietario il compito di definire preventivamente – **all'atto della programmazione** -, sulla base di standard predefiniti, **gli obiettivi gestionali** cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere.

Successivamente l'amministrazione **monitora l'andamento gestionale** degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi.



CORTE DEI CONTI

I CONTROLLI INTERNI DEGLI ENTI LOCALI

ANALISI DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI
DEGLI ENTI LOCALI
ESERCIZIO 2017

RELAZIONE 2019

DELIBERAZIONE N.23/SEZAUT/2019/FRG



CONTROLLI DELL'ENTE

devono tener conto



Società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'ente

L'ENTE ORGANIZZA

IDONEO SISTEMA INFORMATIVO FINALIZZATO A

- chiarezza degli obiettivi
- impegni assunti
- contenuti dei contratti di servizio
- poteri che gli accordi riservano all'ente

occorrono elementi conoscitivi indispensabili per

- ❖ MONITORARE
- ❖ INTRODURRE MISURE CORRETTIVE

RILEVARE

- a) i rapporti finanziari tra l'ente e la società
- b) la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società
- c) i contratti di servizio, la loro qualità
- d) rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica

TUTTI GLI **ORGANISMI**
ELENCATI NEL DUP

AI QUALI SIANO STATI
ASSEGNATI OBIETTIVI, A CUI
OGNI **SOCIETA'** DEVE
ATTENERSI

**VANNO ASSOGGETTATI AL
CONTROLLO COSTANTE
DELL'ENTE PROPRIETARIO**



NOZIONE DI «CONTROLLO PUBBLICO»

Occorre porre in evidenza quando la partecipazione pubblica societaria è molto frammentata e ciascuna quota non è in grado di assicurare il controllo

↓
FINALITA' PERSEGUITE SONO DI CARATTERE PUBBLICISTICO

Nozione a carattere generale:
Ai sensi dell'Art. 2359 C.C. sono considerate controllate:

- Le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- Le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- Le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa in forza delle predette disposizioni

TESTO UNICO SOCIETA' PARTECIPATE



MINISTERO DELL'ECONOMIA

Controllo pubblico può essere esercitato congiuntamente da più amministrazioni anche a prescindere dall'esistenza di vincoli legali, statutari o parasociali.

COMPORTAMENTO CONCLUDENTE**CORTE DEI CONTI**

Sezioni riunite in speciale composizione (n.16/2019)

Ritengono che la situazione di controllo da parte di amministrazioni pubbliche non può rilevarsi da comportamenti univoci e concludenti, ma deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, che individuino l'incisione sulle decisioni strategiche e finanziarie

CONSIGLIO DI STATO

Sentenza della Sez.V, 23 gennaio 2019 n.578 definisce necessaria la stipulazione di adeguati patti parasociali, ovvero la previsione negli atti costitutivi della società, di un organo speciale deputato a esprimere la volontà dei soci pubblici (N.B. la sentenza non riguarda direttamente la definizione di «società a controllo pubblico»)

SEZIONI RIUNITE DI CONTROLLO DELIBERAZIONE N.11/2019

Hanno precisato che:

- ❑ Le definizioni di controllo contenute nel d.lgs.175/2016, hanno rilevanza limitata ai soli fini dell'individuazione dell'esatta perimetrazione delle disposizioni del TUSP e non anche per l'applicazione di altre norme (in particolare il codice civile)

tant'è che il TUSP pone una clausola di salvaguardia

all'Art. 1, comma 3:

«per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto»

CONSIDERAZIONI....

Art.2 lett. b) e m) TUSP

- ❖ Le società a controllo pubblico sono quelle ove una o più amministrazioni detengono la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria, oppure rapporti contrattuali che determinino la configurazione di una influenza dominante.
- ❖ Tali disposizioni possono essere superate in presenza di patti parasociali (art.2314 bis C.C.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali che determinino chiaramente una influenza dominante.

Art. 147-quinquies.

Controllo sugli equilibri finanziari

[Articolo introdotto dall'art.3, comma 1, lettera d),
L.213/2012]

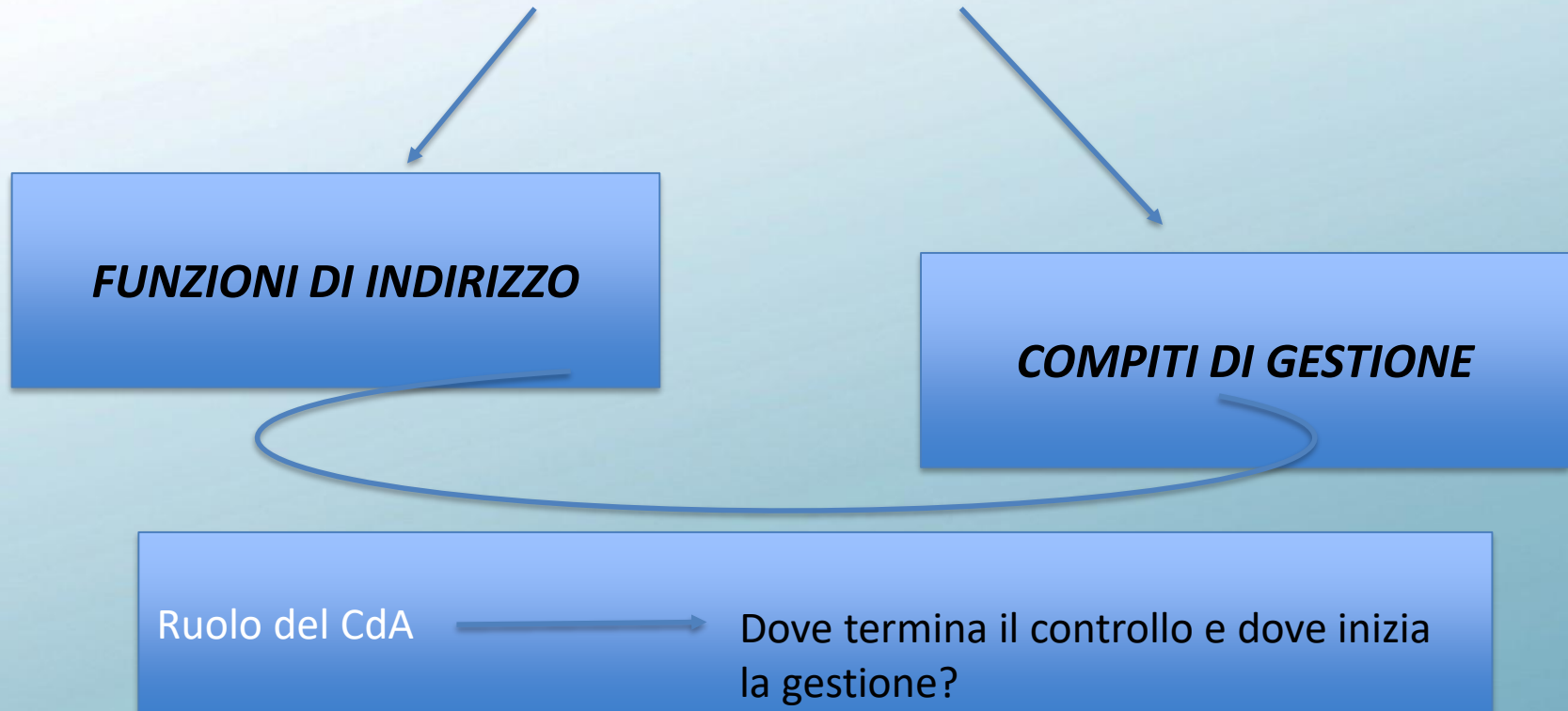
1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la **direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione**, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

2. Il controllo sugli equilibri finanziari è **disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente** ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (introduzione nella Carta Costituzionale del principio del pareggio di bilancio)

3. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la **valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni**

Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni

secondo il principio della distinzione tra



Soggetti coinvolti nel sistema dei controlli interni

- **il direttore generale (laddove previsto)**
- **i responsabili dei servizi**
- **le unità di controllo (Organi Indipendenti di Valutazione)**
- **il segretario comunale**

Il responsabile della prevenzione
Il responsabile della trasparenza

REGOLAMENTO SUI CONTROLLI INTERNI (Art.147 e seg. TUEL – D.L. 174/2012)

Era da adottare da parte del Consiglio dell'Ente entro il **10 gennaio 2013**, dandone formale comunicazione al Prefetto e alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti

La norma prevedeva inoltre in caso di inadempienza, l'invito del Prefetto ad adempiere entro il termine di 60 gg.

Decorso inutilmente anche questo termine, il Prefetto poteva avviare il procedimento di scioglimento del Consiglio Comunale per gravi e persistenti violazioni di legge ex art. 141 del TUEL

COINVOLGIMENTO DELL'ORGANO di REVISIONE REGOLAMENTO SUI CONTROLLI INTERNI

QUANDO

A. Art. 147-bis Controllo di regolarità amministrativa e contabile

-Fase successiva

B. Art 147-quinquies Controllo sugli equilibri finanziari

COME

- A. Consegna della **relazione semestrale e annuale** la quale espone gli atti ed i procedimenti esaminati, gli eventuali rilievi sollevati e il loro esito, le analisi riepilogative e le indicazioni da fornire alle strutture organizzative

- B. Consegna della **relazione trimestrale** la quale illustra la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'Ente e delle ripercussioni ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e delle norme di attuazione del principio di "pareggio di bilancio"

CHE COSA FARE

- A. Non è prevista l'espressione di eventuali rilievi e/o proposte

- B. E' prevista l'espressione di eventuali rilievi e/o proposte entro 5 giorni

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175
Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
(G.U. 8 settembre 2016, n. 210)
come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100
(G.U. 26 giugno 2017, n. 147)

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

Omissis

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.**

GOVERNANCE DELLE SOCIETA'
PARTECIPATE PUBBLICHE
prevede

STRUMENTI DI GOVERNO E SISTEMI ORGANIZZATIVI
AGGIUNTIVI RISPETTO A QUELLI PREVISTI DALLA
DISCIPLINA DEL DIRITTO COMUNE

- ❖ Regolamenti interni
- ❖ Ufficio di controllo interno

ADEGUATO ASSETTO ORGANIZZATIVO

Quando?

VENGONO GARANTITE DALLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

(distribuzione dei compiti e delle mansioni)

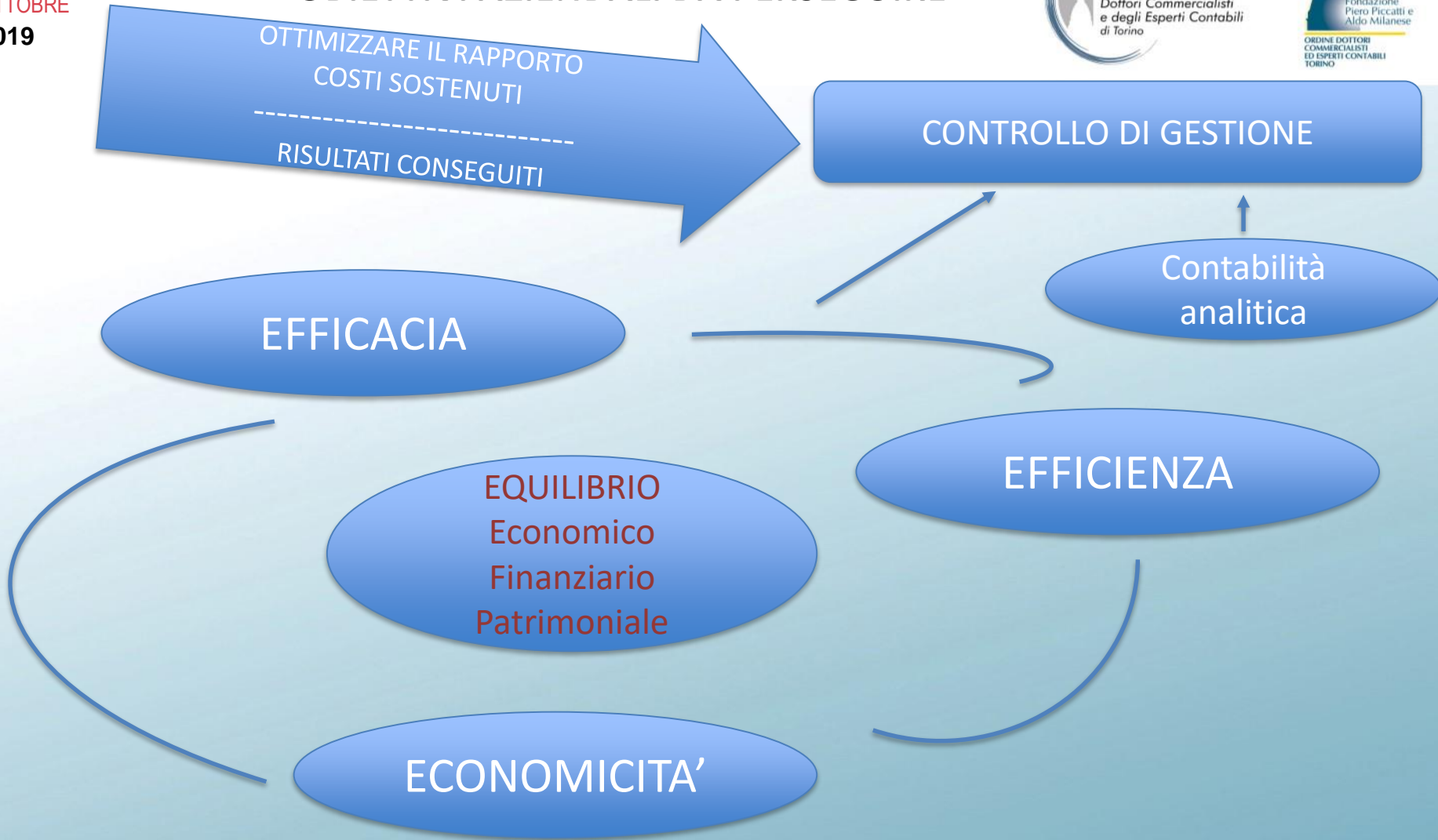
E DAI SISTEMI OPERATIVI CHE GUIDANO IL COMPORTAMENTO DEGLI OPERATORI

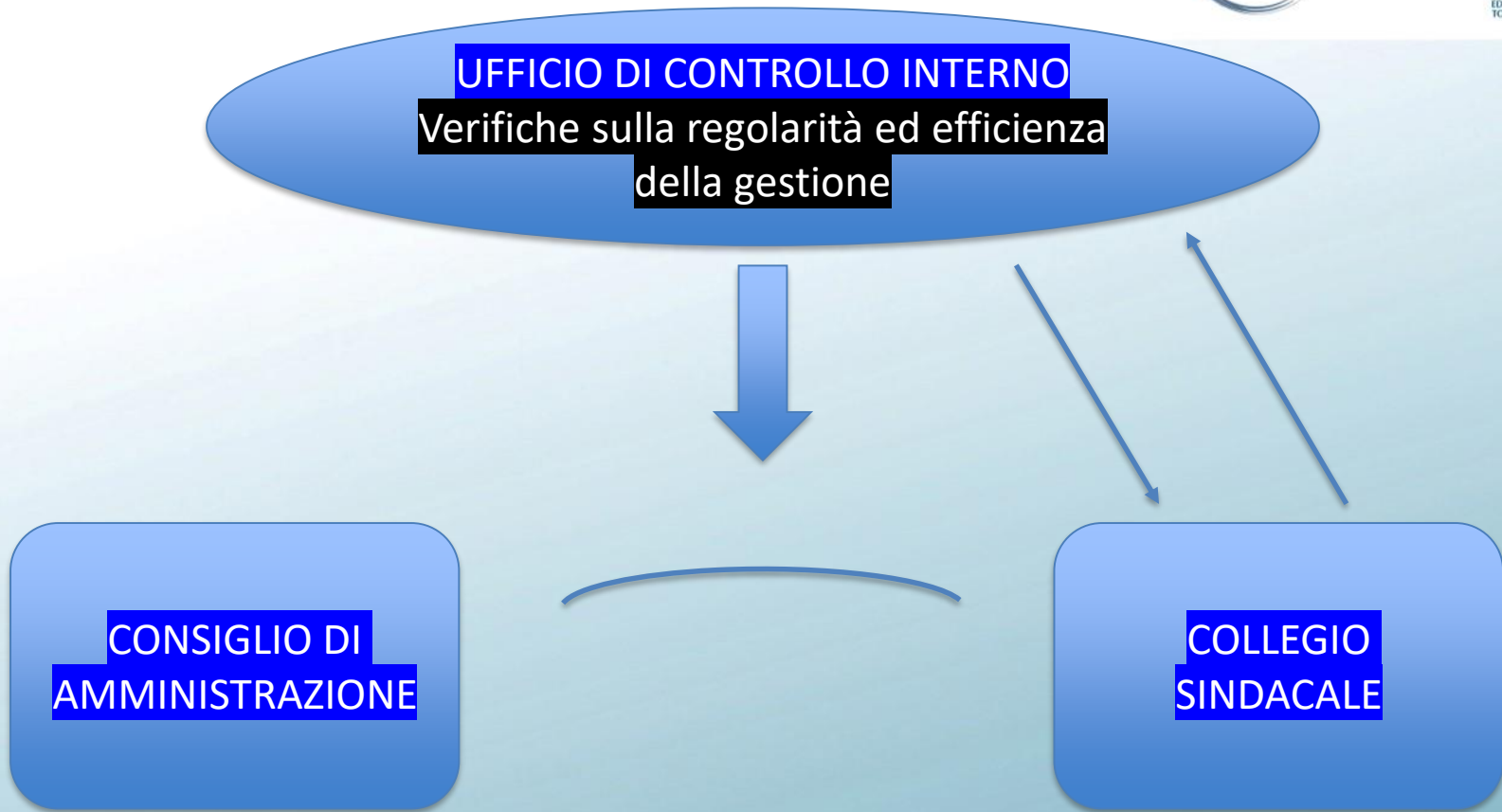
(pianificazione e controllo, informazione, gestione del personale)

LE FUNZIONI AZIENDALI

AL FINE DI PERSEGUIRNE GLI OBIETTIVI

OBIETTIVI AZIENDALI DA PERSEGUIRE







COLLEGIO SINDACALE

NON SOLO SVOLGE IL CONTROLLO DI LEGALITA' FORMALE
(osservanza delle disposizioni normative e dello Statuto da parte degli organi
sociali)

MA ANCHE.....

- ❑ RISPETTO DEI PRINCIPI DI CORRETTA AMMINISTRAZIONE
- ❑ ADEGUATO ASSETTO ORGANIZZATIVO

Entro il 30 ottobre 2019,

i Sindaci dei Comuni con più di 15mila abitanti e delle Città metropolitane, e i Presidenti delle Province dovranno inviare alla Corte dei Conti la relazione annuale sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni dell'esercizio 2018.

Il nuovo schema è strutturato in un questionario a risposta sintetica, suddiviso in 8 sezioni, dedicate alle varie tipologie di controllo (regolarità amministrativa, strategico, di gestione, equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi)