



Regione Emilia-Romagna



## Il ruolo dell'ente locale territoriale nel controllo delle partecipate

Bologna – 10 marzo 2017

Piero Rossignoli

# Controlli sulle Società Partecipate

Verifica dello stato di attuazione e degli scostamenti rispetto agli indirizzi e obiettivi assegnati alle Società partecipate non quotate

Adozione delle opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente

## Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 529 20.11.15

Gli enti locali sono tenuti a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società partecipate, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente.

Per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori.

## Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 529 20.11.15

L'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

## Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 182 del 19.3.15

Le censure mosse dalla sezione di controllo in ordine alla partecipazione negli organismi societari sono considerate necessarie in quanto finalizzate a “prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all’equilibrio di bilancio”. In quest’ottica, la Sezione ha raccomandato al Comune – si era nel contesto di una relazione dei revisori al rendiconto - di procedere ad una verifica puntuale e costante degli equilibri economico-finanziari, nonché all’esercizio dei poteri dell’azionista con attento e continuo monitoraggio dell’andamento delle partecipazioni, individuando responsabilità, cause e rimedi per fronteggiare una situazione divenuta ormai grave e insostenibile.

## Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 182 del 19.3.15

La partecipazione societaria, in quanto “risorsa pubblica”, “impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che – direttamente o indirettamente – concorrono alla gestione” di tale risorsa, giustificando, in tal modo, “sia la giurisdizione sia il controllo della Corte dei Conti”.

La Corte mette “a fuoco” quelle scelte politiche comunali finalizzate a caricare gli organismi partecipati dei costi di attività e servizi con obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio della comunità locale, ma che risultano privi di qualsiasi remuneratività per il soggetto gestore (comune).

# Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 182 del 19.3.15

La Sezione raccomanda che, proprio in ragione della particolare e specifica connotazione che la partecipazione societaria assume per l'ente locale, quest'ultimo dovrebbe svolgere approfondite valutazioni in ordine ai seguenti elementi:

1. missione istituzionale dell'ente;
2. effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché i relativi costi/benefici;
3. appropriatezza del modulo giuridico-gestionale scelto;
4. comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli organizzativi alternativi;
5. capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Partiamo come sempre dalla Corte di conti - Sez. Veneto - n. 182 del 19.3.15

L'ente locale non può “prescindere da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita dell'organismo, negli elementi originariamente valutati”.

# Il controllo sulle società partecipate

Forma di controllo formalmente inedita fino a pochi anni fa

- (art. 147, c. 1, lett. d), Tuel) rivolta agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti

-finalizzata a verificare (ex art. 147-quater Tuel) l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle società partecipate

Sono escluse le società quotate e le loro controllate  
Tuttavia, il legislatore non pare tenere conto della varietà del fenomeno: società strumentali/di SPL/altre; controllate/non; pubbliche/miste; in house/market...

# Il controllo sulle società partecipate

## fasi di svolgimento:

- preventiva
- obiettivi gestionali
- sistema informativo strutturato
- concomitante
- monitoraggio periodico infrannuale di natura direzionale (analisi scostamenti e interventi correttivi)
- consuntiva
- risultati complessivi
- bilancio consolidato

# Il controllo sulle società partecipate

## art. 147 quinquies TUEL

Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario in relazione all'andamento economicofinanziario degli organismi gestionali esterni

la trasparenza contabile (sui crediti e debiti verso partecipate):

dall'esercizio finanziario 2012, Comuni e Province allegano al rendiconto della gestione

una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti tra l'ente e le società partecipate, asseverata dall'organo di revisione

la nota evidenzia analiticamente e motiva eventuali discordanze, in presenza delle quali l'ente adotta senza indugio, e comunque entro l'esercizio in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione contabile

# Finalità dei controlli sulle società partecipate non quotate

## 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 dei vincoli di legge e di finanza pubblica.

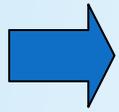
# Controllo sui contratti di servizio

A norma del codice civile, il contratto di affidamento dei servizi è la sede privilegiata per l'esercizio del controllo spettante all'ente azionista (e affidante) che può effettivamente imporre modalità, termini e condizioni particolarmente pregnanti anche mediante i particolari vincoli contrattuali previsti dall'art. 2359, co. 1, n. 3, c.c., nonché attraverso i patti parasociali (art. 2341-bis c.c.).

Si realizza, in tal modo, un controllo effettivo, anche se non "analogo" a quello effettuato dall'ente sulle proprie articolazioni interne.

Cattiva configurazione dei rapporti finanziari tra i medesimi e gli enti proprietari. Il contratto di servizio è, in sostanza, l'atto su cui si basano la programmazione delle risorse e le esigenze di funzionamento di entrambi gli enti, la cui corretta regolazione allontana la facoltà di ricorso ai finanziamenti straordinari.

# COMPORTAMENTO VIRTUOSO



**L'ENTE assegna gli obiettivi da conseguire** (RPP) con particolare riguardo alle attività strumentali e ai servizi pubblici secondo *standard qualitativi e quantitativi*; (rif. art. 170, comma 6, del d.lgs. 267/2000) anche in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio.



**LE SOCIETA'**, tenendo conto degli obiettivi suddetti e dei contratti di servizio, **organizzano le risorse aziendali** e svolgono le attività affidate in modo che **il livello qualitativo ed economico delle prestazioni** corrisponda a quello richiesto e stabilito negli stessi programmi e/o contratti di servizio.

# COMPORTAMENTO VIRTUOSO

Sulla base delle informazioni raccolte l'ente locale deve effettuare:

- il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate,
- analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati
- individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Le finalità del sistema di controllo sono orientate a prevenire il fenomeno delle società in perdita. Gli obblighi di controllo in capo all'ente locale socio *“assumono particolare importanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi, che, soprattutto se reiterati, impongono all'Ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare), a monte, la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici”*.

# Soggetti coinvolti

DIRETTORE/SEGRETARIO GENERALE

RESP. SERVIZI FINANZIARI

DIRIGENTE STRUTTURA COMPETENTE

REVISORI CONTI

CONTROLLO STRATEGICO

ALTRI EVENTUALI

# Resp. Servizi finanziari

- Effettua il monitoraggio annuale sui dati economico-gestionali delle società partecipate
- Vigila sull'equilibrio economico-finanziario che influiscono sul bilancio dell'Ente
- Propone eventuali azioni correttive in itinere
- Segnala agli organi competenti le situazioni di deficitarietà.

# Soggetti di riferimento



**I componenti dei Consigli di Amministrazione** delle società partecipate nominati in rappresentanza dell'Ente devono consentire e facilitare la trasmissione delle informazioni e della documentazione necessarie all'esercizio del controllo.



**I Sindaci delle società partecipate** devono comunicare al Collegio dei Revisori dell'Ente le criticità rilevate in ordine alla gestione delle risorse.



**I componenti dell'Organismo di Vigilanza** devono comunicare al responsabile della struttura competente le anomalie riscontrate nella loro attività di controllo.

# Elementi per l'esercizio del controllo

- **organigramma aziendale** con l'indicazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali
- **costi annui** preventivati comprensivi anche della quota parte dei costi generali della società;
- **contratti o disciplinari di servizio;**
- **report intermedio:**
  - sulle prestazioni effettuate che evidenzino le criticità gestionali e gli scostamenti rispetto alle previsioni e alle prestazioni sull'equilibrio economico della società;
  - sulle misure adottate per assicurare il rispetto degli eventuali limiti o vincoli di legge;
- **risultati delle verifiche periodiche** svolte dagli organi di revisione e controllo della società;
- **relazione annuale**, da inviare unitamente al bilancio societario di esercizio, sul livello qualitativo dei servizi prestati in rapporto agli standard stabiliti nella RPP, nei contratti o nelle carte di servizio;

# Monitoraggio e controllo

- **Esame strumenti**
- **Rilevazione scostamenti**
- **Valutazioni e proposte correttive**
- **Ruolo dei componenti dei consigli di amministrazione nominati in rappresentanza dell'Ente**

# Esercizio del controllo analogo

Attività di vigilanza e di monitoraggio operativo di tipo gestionale ed economico che viene svolta dall'Ente, con le stesse modalità e con gli stessi poteri esercitati sulle proprie strutture organizzative.

## Il controllo analogo si articola in:

- controllo sugli obiettivi gestionali;
- controllo strutturale nei confronti degli organismi societari;
- controllo sull'attività.

Il contratto di servizio o di concessione ne disciplina le modalità di esercizio

# Il bilancio consolidato

L'articolo 147-quater, che al comma 4 prevede che “I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”;

# Il bilancio consolidato

Articolo 147-quater, comma 4: “I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”;

Anche articolo 233-bis TUEL

Articoli 1, comma 2 e da 11-bis a 11-quinquies del d.lgs. 118/11 e allegato 4/4 “Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato”

## PER CONCLUDERE...

Ricordiamoci che il socio pubblico deve essere un socio attento e prudente, perché i veri finanziatori delle partecipate pubbliche – cioè i contribuenti – non hanno affidato alla PA un capitale di rischio, ma pagano le imposte con l'aspettativa di vedere gestiti al meglio i pubblici interessi.

Ne deriva che:

- L'Ente locale non può acquisire partecipazioni societarie per mere finalità speculative o d'investimento finanziario (CdC, sez. Lazio, n. 1015/1999)
- L'abuso dello strumento societario costituisce un danno erariale per l'Ente socio (Corte dei Conti, sez. I, sentenza n. 401/2011) – in questo caso sono stati condannati gli amministratori dell'Ente locale e della relativa società partecipata, per assunzioni di personale, da parte di questa, secondo una gestione antieconomica, che ha poi comportato di riflesso anche il dissesto del Comune

Grazie per la Vostra attenzione

Piero Rossignoli

Coordinatore area di supporto economico  
finanziario

Provincia di Verona

Via S. Maria Antica, 1 - 37121 Verona

Tel. 0459288652 - fax 0459288504

mail: [piero.rossignoli@provincia.vr.it](mailto:piero.rossignoli@provincia.vr.it)

pec: [provincia.verona@cert.ip-veneto.net](mailto:provincia.verona@cert.ip-veneto.net)