



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

PRINCIPI DI VIGILANZA E CONTROLLO DELL'ORGANO DI REVISIONE DEGLI ENTI LOCALI

Documento n. 10

Controlli sugli organismi partecipati



A cura della Commissione “Revisione dei principi di vigilanza e controllo dell’Organo di revisione degli Enti locali” - Area Economia degli Enti locali.

Consiglieri Delegati:

DI RUSSO Davide

SEQUI Remigio Enrico Maria

Componenti della Commissione:

BORGHI Antonino - Coordinatore

CASTELLANI Marco

DELFINO Maurizio

MUNAFO’ Giuseppe

NARDELLI Gabriella

POZZOLI Stefano

ROSSI Marco

RUFFINI Patrizia

RUSSO Eugenio

ZIRUOLO Andrea

Esperti della Commissione:

BELTRAMI Alessandro - Fondazione IFEL

BILARDO Salvatore - IGEPA - Ministero dell’Economia e delle Finanze

BRUNETTO Elena - Componente Gruppo di Lavoro Arconet - Ardel

FERONE Rinieri - Corte dei Conti

IADECOLA Arturo - Corte dei Conti

SIMEONE Cinzia - IGEPA - Ministero dell’Economia e delle Finanze

SCELFO FEDERICA - Ministero dell’Interno

VERDE Giancarlo - Ministero dell’Interno

Ricercatore FNC:

DE TONI Anna

Il presente documento riflette i principi emanati fino alla data di pubblicazione dello stesso. Le edizioni aggiornate saranno pubblicate esclusivamente sul sito web del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti contabili nella sezione Documenti, studi e ricerche “Principi di vigilanza e controllo dell’Organo di revisione degli Enti locali”.

Indice

10.1. L'ORGANO DI REVISIONE NEGLI ENTI LOCALI PARTECIPANTI: INQUADRAMENTO GENERALE	5
10.2. GLI ORGANISMI PARTECIPATI	5
10.3. ACQUISIZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE, VERIFICHE PRELIMINARI E VERIFICHE PERIODICHE CHE COINVOLGONO GLI EQUILIBRI DI BILANCIO DELL'ENTE LOCALE	5
10.3.1. Verifiche preliminari	5
10.3.2. Controlli sul modello di governance	6
10.3.3. Verifiche periodiche sugli equilibri finanziari dell'ente	7
10.3.4. Verifica saldi reciproci tra ente e Organismi partecipati	8
10.4. FLUSSI INFORMATIVI TRA L'ORGANO DI REVISIONE E GLI ORGANI DI CONTROLLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI	8
10.5. ACQUISTO DI PARTECIPAZIONI E COSTITUZIONE DI ORGANISMI PARTECIPATI	9
10.5.1. Gestione dei servizi da parte dell'ente locale	9
10.5.2. Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: inquadramento generale	9
10.5.3. Acquisizione di partecipazioni e costituzione di aziende speciali e istituzioni	10
10.5.4. Acquisizione di partecipazioni e costituzione di società a partecipazione pubblica	10
10.5.5. Le attività realizzabili e le finalità perseguibili mediante le società a partecipazione pubblica	12
10.6. ALIENAZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE IN UNA SOCIETÀ PUBBLICA.....	14
10.7. VERIFICHE PRELIMINARI E PERIODICHE SPECIFICHE SULLE AZIENDE SPECIALI E LE ISTITUZIONI.....	14
10.8. VERIFICHE PRELIMINARI SPECIFICHE SULLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA .	15
10.8.1. La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche	15
10.8.2. Gli statuti delle società a controllo pubblico	16
10.8.3. La gestione del personale	16
10.9. VERIFICHE PERIODICHE SPECIFICHE SULLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA...	16
10.9.1. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie pubbliche	16
10.9.2. Le società in house.....	18

10.9.3. Le società a partecipazione mista pubblico-privata.....	19
10.9.4. Controlli in caso di crisi d'impresa	19
10.9.5. Verifiche sull'organo amministrativo e di controllo delle società a controllo pubblico.....	21
10.10.CONTROLLI IN MATERIA DI TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE.....	23
10.10.1. Controlli sugli adempimenti comunicativi dell'ente locale.....	23
10.10.2. Controlli sugli adempimenti degli Organismi partecipati	23



10.1. L'ORGANO DI REVISIONE NEGLI ENTI LOCALI PARTECIPANTI: INQUADRAMENTO GENERALE

Il presente principio è diretto a richiamare tutti gli adempimenti che devono essere tenuti presenti dall'Organo di revisione in relazione alla gestione degli organismi partecipati dagli enti locali che, come noto, sono molteplici.

In particolare, l'Organo di revisione di un ente Locale deve svolgere una duplice funzione di controllo:

- diretta, ovvero deve vigilare sull'ottemperamento e sul corretto adempimento da parte dell'ente locale degli obblighi imposti direttamente in capo a quest'ultimo dalla legge, dallo statuto ecc.;
- indiretta, ovvero deve verificare che l'ente locale vigili sul rispetto degli obblighi da parte dei propri organismi partecipati senza, tuttavia, entrare nel merito di tale controllo.

Nell'ambito dell'attività di collaborazione con l'Organo consiliare ex art. 239 comma 1 lettera b), del D. Lgs. n. 267/2000 (di seguito anche Tuel) si affianca la funzione di vigilanza e controllo sotto il profilo contabile, amministrativo e gestionale, che dovendo riguardare i principali ambiti di competenza dell'ente, riguarda anche i rapporti con gli organismi partecipati.

10.2. GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Ai fini del presente principio con "organismi partecipati" si intendono

- le "Aziende speciali" (art. 114, comma 1, D.lgs. n. 267/2000);
- le "Istituzioni" (art. 114, comma 2, D.lgs. n. 267/2000);
- i consorzi (art. 31, comma 1, D.lgs. n. 267/2000), cui si applicano le disposizioni relative alle aziende speciali;
- le società a partecipazione pubblica (art. 2, comma 1, D.lgs. n. 175/2016 – Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica Tusp).

10.3. ACQUISIZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE, VERIFICHE PRELIMINARI E VERIFICHE PERIODICHE CHE COINVOLGONO GLI EQUILIBRI DI BILANCIO DELL'ENTE LOCALE

10.3.1. Verifiche preliminari

L'Organo di revisione, all'atto del suo insediamento, in merito agli organismi partecipati, dovrà richiedere all'ente Locale i seguenti documenti e informazioni:

- l'elenco delle società e degli organismi partecipati dall'ente locale con l'indicazione dell'attività da essi svolta;
- informazioni circa il Modello di governance adottato dall'ente locale per la gestione delle proprie società e dei propri organismi partecipati;

- la delibera dell'organo esecutivo che individua il Gruppo Amministrazione Pubblica di cui al principio applicato concernente il bilancio consolidato, allegato 4/4 al D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., e l'ultimo bilancio consolidato approvato;
- lo Statuto delle società e degli organismi partecipati;
- gli ultimi tre bilanci della società e degli organismi partecipati con i relativi allegati obbligatori;
- il budget annuale con evidenziati i rapporti finanziari previsti con l'ente locale controllante;
- situazioni infra-annuali e/o report economico-finanziari periodici;
- le delibere assembleari e degli altri organi sociali che possano comportare oneri per l'ente locale;
- i contratti di servizio stipulati tra l'ente locale e le società e gli organismi partecipati.

L'Organo di revisione in relazione alla fase della programmazione e verifica del sistema di controllo interno, deve anche verificare la validità, l'efficienza e l'adeguatezza delle modalità adottate dall'ente per lo svolgimento delle attività di indirizzo e controllo attuate in relazione agli organismi partecipati.

10.3.2. 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. Il procedimento di esternalizzazione di un servizio pubblico costituisce una scelta strategica, operata dall'ente, per l'organizzazione e la gestione di un'area di attività o di servizi, in vista del raggiungimento di standard qualitativi elevati.

Esternalizzare richiede, a monte, la pianificazione e la valutazione del rapporto costi-benefici, in modo da verificare che l'esternalizzazione, nel caso concreto, risulti la scelta preferibile rispetto alla formula organizzativa dove tale esternalizzazione non è prevista. L'ente deve adottare modalità organizzative e strumenti operativi funzionali all'azione di monitoraggio e controllo, ovvero essere dotato di una struttura adeguata allo svolgimento del monitoraggio periodico sull'andamento della gestione dei propri organismi partecipati, così da poter intervenire nel caso in cui si dovesse rilevare la necessità di porre in essere azioni correttive che riportino l'azione degli organismi partecipati in linea con gli obiettivi assegnati dall'ente stesso. Il monitoraggio dell'ente che esternalizza deve essere continuo e costante e non può ridursi a un controllo una tantum; a sua volta, l'organismo partecipato deve essere messo in condizione di perseguire un risultato efficiente.

La struttura del modello di governance deve perseguire lo scopo di monitorare la coerenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità gestionale degli organismi partecipati.

A tal riguardo, lo stesso Legislatore è intervenuto prevedendo, per le società partecipate non quotate, all'art. 147-*quater* del Tuel, una modalità di controllo interno per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti che prescrive in capo a questi ultimi di provvedere al monitoraggio periodico sull'andamento delle predette società mediante la predisposizione di un adeguato sistema informativo e di controllo e previa definizione degli obiettivi gestionali cui la partecipata deve tendere.

I modelli di governance che l'ente locale può adottare possono essere di tre tipi:

-
- il modello tradizionale: ogni settore dell'ente (lavori pubblici, ambiente) deve svolgere il controllo sulle società/organismi partecipati che hanno per oggetto l'attività del settore stesso;
 - il modello dipartimentale: all'interno dell'ente è istituito un ufficio per il controllo delle società/organismi partecipati, ossia una Unità organizzativa preposta a creare e mantenere un collegamento stabile tra l'ente e gli organismi partecipati; l'Unità di controllo svolge un ruolo di supporto per gli organi amministrativi nella definizione degli obiettivi strategici e, al tempo stesso, funge da riferimento costante per le società e gli organismi in fase di implementazione degli obiettivi individuati dall'ente;
 - il modello holding: l'ente costituisce una società che ha ad oggetto il controllo di tutte le società avendo anche la proprietà delle partecipazioni. Questo modello deve essere applicato esclusivamente agli enti di grandi dimensioni.

10.3.3. Verifiche periodiche sugli equilibri finanziari dell'ente

Tenuto conto che l'andamento degli organismi e delle società partecipati può avere dei riflessi, da un punto di vista economico-finanziario, anche sul bilancio dell'ente locale, l'Organo di revisione di quest'ultimo deve richiedere, annualmente, all'ente una tabella che riepiloghi, per ogni organismo partecipato, il risultato finale dell'esercizio (nel caso di risultato negativo è necessario esaminare i riflessi sul bilancio dell'ente e l'entità della perdita in rapporto al capitale; in caso di risultato positivo, occorrerà esaminare le motivazioni proposte in relazione alla destinazione dell'utile), gli estremi di approvazione del bilancio o del rendiconto e le relazioni degli Organi di controllo.

Il controllo sugli equilibri finanziari è poi svolto, periodicamente, sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione; quest'ultimo, infatti, deve esprimere il proprio parere sulla delibera del permanere degli equilibri di competenza e di cassa e sulla delibera di variazione di assestamento generale. A tal fine, è necessario che l'Organo di revisione richieda, tenuto conto delle dimensioni e della struttura dell'organismo e società, un bilancio infrannuale, o una situazione economica infrannuale, o dei report economico-finanziari periodici.

A tal fine, giova ricordare che le aziende speciali e le istituzioni devono essere in equilibrio economico e, quindi, in caso di risultato negativo, l'ente deve intervenire trovando al proprio interno, le risorse necessarie a finanziare l'azienda o l'istituzione.

Per ciò che concerne le Società a partecipazione pubblica, l'art. 21 del D.lgs. n. 175/2016 stabilisce che, in caso di risultato di esercizio negativo, gli enti locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, devono accantonare nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione; a tal riguardo per "risultato" si intende, con riferimento alle società che redigono il bilancio consolidato, quello relativo a tale bilancio e, con riferimento alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, la differenza tra valore e costi della produzione, ai sensi dell'art. 2425 c.c..

L'importo accantonato va reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel

caso in cui venga deliberato il ripiano della perdita di esercizio o la dismissione della partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

10.3.4. Verifica saldi reciproci tra ente e Organismi partecipati

Al termine dell'esercizio, l'ente locale verifica, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del D.lgs. n. 118/2011, i saldi dei propri crediti e debiti con quelli degli organismi e società partecipati e illustra gli esiti di tale verifica nella Relazione sulla gestione, evidenziando le eventuali discordanze e fornendone la motivazione. L'Organo di revisione dell'ente locale deve effettuare l'asseverazione dei crediti e dei debiti risultanti dalla contabilità dello stesso. Inoltre, l'Organo di revisione deve accertarsi che gli organi di controllo degli organismi e società partecipati abbiano, a loro volta, trasmesso all'ente l'asseverazione dei crediti e dei debiti risultanti dalla loro contabilità. Nell'ipotesi che l'ente rilevi delle discordanze, quest'ultimo assume senza indugio, entro l'approvazione del rendiconto e comunque, nel caso di contestazioni, non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie. L'Organo di revisione, da parte sua, verifica le cause alla base delle suddette discordanze e:

- se accerta che le suddette siano dovute a sfasature temporali derivanti dall'applicazione di principi contabili differenti, monitora, nel corso dei mesi successivi, la situazione sino a che le stesse non saranno risolte;
- se accerta che le suddette siano dovute a un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, in termini di residui passivi, a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipati, controlla la reale ed effettiva esistenza di tali crediti ed eventualmente, in caso tale controllo dia esito positivo, verifica che l'ente attivi, entro l'approvazione del rendiconto, la procedura di cui all'art. 194 del Tuel relativa al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio.

10.4. FLUSSI INFORMATIVI TRA L'ORGANO DI REVISIONE E GLI ORGANI DI CONTROLLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI

L'Organo di revisione è chiamato a uno scambio periodico di dati e informazioni con gli organi di controllo degli organismi e società partecipati dell'ente locale. Tale flusso informativo deve, tuttavia, riguardare esclusivamente quelle informazioni che risultano essere necessarie al fine dello svolgimento della propria funzione all'interno dell'ente locale.

Auspicabile sarebbe che l'Organo di revisione procedesse a degli incontri periodici con i singoli organi di controllo dei singoli organismi e società partecipati; tuttavia, stante la struttura e il numero delle partecipazioni di alcuni enti, è opportuno che l'Organo di revisione incontri i rappresentanti dei succitati organi di controllo almeno in fase di avvio della propria attività, in fase di rilascio e predisposizione della propria relazione sul rendiconto e del proprio parere sul bilancio di previsione e in fase conclusiva. Tale scambio di informativa dovrà essere necessariamente intensificato in caso di urgenza o in casi specifici che richiedano una maggiore frequenza.

L'Organo di revisione, tramite l'ente locale, può richiedere agli organi di controllo degli organismi partecipati:

-
- le comunicazioni, se effettuate, destinate all'ente locale;
 - l'esistenza di fatti censurabili o di irregolarità e tutti i dati e le informazioni che, a giudizio dell'organo di controllo, possano costituire indizi di un comportamento illegittimo o comunque anomalo da parte dell'organismo o della società partecipati;
 - le relazioni o i verbali su qualsiasi documento e/o fatto il cui parere o il rilascio di una relazione da parte dell'organo di controllo è previsto espressamente dalla legge e/o abbia ricadute economico-finanziarie sull'ente locale.

10.5. ACQUISTO DI PARTECIPAZIONI E COSTITUZIONE DI ORGANISMI PARTECIPATI

10.5.1. Gestione dei servizi da parte dell'ente locale

L'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 3 del Tuel, con le modalità stabilite dal regolamento dell'ente, deve rilasciare un parere circa le modalità di gestione dei servizi da parte dell'ente.

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.

10.5.2. Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: inquadramento generale

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 L. 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 della 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;

-
- 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.

10.5.3. Acquisizione di partecipazioni e costituzione di aziende speciali e istituzioni

L'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 3 del Tuel, deve rilasciare un parere obbligatorio in relazione alle proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni da parte dell'ente e a tal fine lo stesso deve verificare che siano rispettate tutte le disposizioni contenute nel presente paragrafo e in quello relativo all'acquisizione di partecipazioni e alla costituzione di società a partecipazione pubblica.

L'Organo consiliare, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. e), del Tuel è l'organo cui compete la costituzione di istituzioni e aziende speciali.

L'Organo consiliare conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi che devono essere perseguiti, approva gli atti fondamentali, esercita la dovuta vigilanza, verifica i risultati della gestione e provvede alla copertura degli eventuali costi sociali dell'Azienda/Istituzione stessa.

A tal fine, sono necessari e devono essere approvati dal suddetto Organo, i seguenti documenti:

- il piano-programma;
- il budget economico almeno triennale.

10.5.4. Acquisizione di partecipazioni e costituzione di società a partecipazione pubblica

Gli enti locali, ai sensi dell'art. 3 del Tusp, possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Nelle società per azioni controllate da un ente locale, il Collegio sindacale non può svolgere la funzione di revisione legale dei conti; mentre nelle società a responsabilità limitata controllate da un ente locale, lo statuto o l'atto costitutivo devono obbligatoriamente prevedere la nomina di un organismo di controllo (collegiale o monocratico) con funzioni di revisione legale dei conti.

L'acquisto di una partecipazione societaria, anche indiretta, o la partecipazione alla costituzione di una società deve essere analiticamente motivato dall'ente locale, con apposito atto deliberativo ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Tusp.

L'art. 7, comma 1, del Tusp prevede che la deliberazione di partecipazione di un ente locale alla costituzione di una società o di acquisto di partecipazione in società già costituita (anche mediante sottoscrizione di aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie) sia adottato con

deliberazione dell'Organo consiliare.

L'atto deliberativo deve:

- evidenziare le necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 del Tusp;
- evidenziare le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
- dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei (in particolare con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese).

L'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, deve essere inviato alla Corte dei Conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale può esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della L. n. 287/1990, agendo sugli atti amministrativi che determinino distorsione della concorrenza. Per gli atti deliberativi degli enti locali è competente la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Tusp lo schema di atto deliberativo deve essere sottoposto a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.

Gli oneri di motivazione analitica prescritti dall'art. 5 non operano nei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative.

Ai sensi dell'art. 7 del Tusp, l'atto deliberativo di costituzione di una società deve contenere l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli artt. 2328 e 2463 c.c., rispettivamente per le S.p.a. e per le S.r.l. e deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'ente locale. Se alla costituzione è prevista la partecipazione di soci privati, la scelta di questi ultimi deve avvenire con procedure di evidenza pubblica a norma dell'art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016 (cfr. paragrafo 10.9.3 del presente principio).

Se la società viene costituita senza l'atto deliberativo di uno o più enti locali partecipanti o l'atto deliberativo di uno o più enti viene dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate in denaro in base ai criteri stabiliti dall'art. 2437-ter co. 2 c.c., seguendo il procedimento di cui all'art. 2437-quater c.c., senza che il socio pubblico possa esercitare i diritti sociali nei confronti della società. E se la partecipazione è essenziale ai fini dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'art. 2332 c.c. e, quindi, la società può essere dichiarata nulla.

Qualora invece la mancanza o l'invalidità dell'atto deliberativo si riferisca all'operazione di acquisto di partecipazione in società già costituita, il contratto di acquisto della partecipazione è inefficace ai sensi dell'art. 8, comma 2, del Tusp.

10.5.5. Le attività realizzabili e le finalità perseguibili mediante le società a partecipazione pubblica

Con riferimento all'attività svolta dalle società a partecipazione pubblica per la realizzazione dei fini istituzionali dell'ente locale, l'Organo di revisione verifica la ricorrenza, in concreto, di un rapporto di indispensabilità o insostituibilità tra la partecipazione societaria dell'ente e la sua finalità istituzionale. L'art. 4, comma 1, del D.lgs. n. 175/2016, definisce il perimetro di operatività delle società a partecipazione pubblica di cui all'art. 2, comma 1, lett. n), stabilendo condizioni e limiti per la costituzione di società, ovvero per l'acquisizione o il mantenimento di singole partecipazioni da parte di enti locali. La norma vieta agli enti locali di costituire, direttamente o indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Gli enti locali, ai sensi del comma 2 dell'art. 4 del suddetto decreto, possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società "esclusivamente" per lo svolgimento delle attività di:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; è espressamente fatta salva (art. 4 comma 9-bis del Tusp), nel rispetto della disciplina europea, la possibilità per gli enti locali di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse economico generale a rete, di cui all'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi sia avvenuto e avvenga tramite procedure a evidenza pubblica;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra enti locali ai sensi dell'art. 193 del D.lgs. n. 50/2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica, ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.lgs. n. 50/2016 con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2, del Tusp;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici locali partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e dalla relativa disciplina nazionale di recepimento; tuttavia, se si tratta di società controllate da enti locali, in base all'art. 4 comma 5, non è loro consentito di costituire nuove società e acquisire nuove partecipazioni in società (fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa), a meno che la società abbia come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie in enti locali, fermo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipati;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, resi a supporto di enti senza scopo di lucro e di enti aggiudicatori di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 50/2016.

Sono escluse dall'applicazione dei limiti di cui all'art. 4 del Testo unico:

-
- le società elencate nell'Allegato A del Tusp;
 - le società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea;
 - le società derivanti da una sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell'art. 9-bis del D.lgs. n. 502/1992;
 - le partecipazioni pubbliche nelle società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale, ai sensi della delibera CIPE 21 marzo 1997, sino al completamento dei relativi progetti;
 - le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Inoltre, è fatta salva la possibilità di:

- costituire, ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.lgs. n. 297/1999, società con caratteristiche di spin off o di start up universitarie previste dall'art. 6 comma 9 della L. n. 240/2010, nonché quelle con caratteristiche analoghe agli enti di ricerca;
- costituire società o enti in attuazione dell'art. 34 del regolamento CE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013, dell'art. 42 del regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 e dell'art. 61 del regolamento CE n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15.5.2014;
- acquisire partecipazioni, purché al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, mediante conferimento di beni immobili in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio degli enti stessi;
- acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del Tusp (23 settembre 2016) risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente;
- escludere singole società a partecipazione pubblica dall'applicazione, totale o parziale, del succitato art. 4, con delibera dell'organo di vertice dell'ente partecipante, motivando tale esclusione con riferimento alla misura e alla qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui all'art. 4 comma 1, anche al fine di agevolarne la quotazione.

Gli enti locali possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate di cui all'art. 2, comma 1, lett. p), del Tusp detenute al 31 dicembre 2015.

In definitiva, la legittimità non solo del controllo societario ma anche della mera partecipazione non di

controllo da parte di un ente locale postula sempre che la società partecipata abbia a oggetto la produzione di beni e servizi strettamente necessari alle finalità istituzionali di detto ente, condizione senz'altro soddisfatta se la società integra uno dei casi specificati all'art. 4 comma 2; diversamente, occorrerà valutare se, nel caso concreto, ricorra comunque la stretta necessità dell'attività della società rispetto alla finalità istituzionale dell'ente.

I limiti in esame valgono espressamente anche per le partecipazioni indirettamente detenute (mediante holding).

Le società in house hanno, quale oggetto sociale esclusivo, una o più delle attività di cui alle summenzionate lettere a), b), d) ed e) del comma 2 dell'art. 4 (cfr. paragrafo 10.9.2).

10.6. ALIENAZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE IN UNA SOCIETÀ PUBBLICA

L'Organo di revisione è tenuto a verificare il rispetto degli adempimenti e dell'iter procedurale previsti in materia di alienazione di partecipazioni societarie o di costituzione di vincoli sulle stesse.

L'alienazione di partecipazioni o la costituzione di vincoli su queste ultime, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Tusp, da parte di enti locali esigono, a monte, un atto deliberativo adottato secondo le modalità previste in caso di acquisto di partecipazioni o costituzione di società, come sopra riportato; in difetto di valido atto deliberativo l'atto di alienazione o costituzione di vincoli è inefficace.

L'alienazione va effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione; solo in casi eccezionali è consentito il ricorso alla negoziazione diretta con singolo acquirente, purché l'atto deliberativo dia analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione con particolare riferimento alla congruità del prezzo di alienazione. In ogni caso, è fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.

14

10.7. VERIFICHE PRELIMINARI E PERIODICHE SPECIFICHE SULLE AZIENDE SPECIALI E LE ISTITUZIONI

Le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci presso il registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. Inoltre, entro 30 giorni dall'approvazione, le aziende speciali devono inviare il budget economico e il bilancio d'esercizio e le istituzioni devono inviare il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP) di cui all'articolo 13, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gestita dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'Organo di revisione, relativamente alle aziende speciali, deve effettuare le seguenti attività:

- esaminare gli indirizzi che l'ente locale ha impartito o intende impartire;
- verificare il mantenimento dell'equilibrio economico stabilito dalle norme di legge;
- incontrare periodicamente i revisori dell'azienda speciale e scambiare con gli stessi ogni informazione utile;

-
- qualora esista una funzione di internal auditing aziendale è opportuno che i revisori dell'ente locale chiedano allo stesso di reperire le informazioni che tale funzione ha trasmesso al Consiglio di amministrazione o alla direzione e al Collegio dei revisori dell'azienda.

Dall'altra parte, l'Organo di revisione, relativamente alle istituzioni, deve effettuare le seguenti attività:

- esaminare le finalità dell'istituzione quali risultano dallo Statuto e dai regolamenti e da eventuali indirizzi dell'Organo consiliare dell'ente stesso;
- esaminare il regolamento generale e i regolamenti interni e prendere visione del quadro normativo del settore in cui l'istituzione opera;
- esaminare il piano dei conti e della contabilità;
- esaminare l'organigramma e il funzionigramma;
- esaminare il contratto di servizio e la situazione dei contributi assegnati dall'ente locale, degli eventuali "distacchi" del personale dall'ente locale e delle altre prestazioni reciproche;
- controllare le scritture contabili;
- controllare i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture;
- rilasciare un parere sul bilancio preventivo;
- esaminare e redigere la relazione sul rendiconto con eventuali proposte tendenti a ottenere una migliore efficienza, produttività ed economicità di gestione;
- controllare le riscossioni e i pagamenti effettuati in materia di adempimenti tributari e previdenziali.

15

10.8. VERIFICHE PRELIMINARI SPECIFICHE SULLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

10.8.1. La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche

L'art. 24 del Tusp dispone che gli enti locali dovevano effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del Testo unico (23 settembre 2016), entro il 30 settembre 2017. Le partecipazioni dovevano essere dismesse entro il 30 settembre 2018, salvo che per le società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione, per le quali il termine è stato prorogato al 31 dicembre 2021.

Le partecipazioni la cui detenzione non è più possibile sono:

- le partecipazioni che non rientrano nelle categorie di cui all'art. 4 del Tusp;
- le partecipazioni che ricadono in una delle ipotesi di cui all'art. 20, comma 2, del Tusp.

In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo, ovvero di mancata alienazione entro il 30 settembre 2018, oppure, nei casi summenzionati, entro il 31 dicembre 2021, l'ente locale inadempiente non può

esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti dall'art. 2437-ter, comma 2 c.c., seguendo il procedimento di cui all'art. 2437-quater c.c.; di conseguenza, l'Organo di revisione deve verificare che le partecipazioni non aventi i requisiti prescritti dalla legge siano state alienate o coinvolte in un Piano di razionalizzazione.

10.8.2. Gli statuti delle società a controllo pubblico

Gli statuti delle società a controllo pubblico devono riportare, ai sensi dell'art. 26, comma 1, del Tusp tutta una serie di clausole obbligatorie.

L'Organo di revisione deve accertarsi che l'ente abbia verificato che i suddetti statuti societari rispettino le disposizioni previste dagli artt. 11, 16 e 17 del Tusp; nonostante tale adempimento sia scaduto il 31 luglio 2017, l'Organo di revisione, nel caso in cui accerti il mancato rispetto della norma in questione, deve invitare l'ente a far sì che le stesse società ottemperino e si adeguino a quanto disposto dalla legge nel minor tempo possibile.

10.8.3. La gestione del personale

L'Organo di revisione deve verificare che l'ente locale, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del Tusp fissi o abbia fissato 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 e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

Le azioni intraprese e il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 19, comma 5, del Tusp dovranno essere evidenziati nei provvedimenti di rendicontazione dell'ente locale (nella Relazione sulla performance o nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto o, ancora, nella parte relativa allo stato di attuazione dei programmi inserita nel Documento Unico di Programmazione di cui all'allegato n. 4/1 al D.lgs. n. 118/2011).

A loro volta, le società a controllo pubblico devono garantire il rispetto degli obiettivi fissati dagli enti locali attraverso propri provvedimenti e, per ciò che concerne il contenimento degli oneri contrattuali del personale, in sede di contrattazione di secondo livello.

10.9. VERIFICHE PERIODICHE SPECIFICHE SULLE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

10.9.1. La razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie pubbliche

L'Organo di revisione verifica che l'ente locale, entro il 31 dicembre di ogni anno, effettui la ricognizione ordinaria delle partecipazioni, ai sensi dell'art. 20 del Tusp, con eventuale redazione del piano di razionalizzazione, e che effettui altresì le relative comunicazioni obbligatorie.

L'obbligo di redigere il suddetto piano sorge unicamente "qualora ricorrano i presupposti di cui al comma 2" dell'art. 20 del Tusp, ossia qualora gli enti, all'esito della ricognizione, rilevino:

-
- a) partecipazioni societarie che non rientrano in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del Tusp;
 - b) società prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore ai dipendenti;
 - c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
 - d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro (l'art. 26, comma 12-quinquies, precisa che il primo triennio rilevante in cui opera la predetta media di fatturato è quello dal 2017 al 2019 e, nelle more, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a 500.000,00 euro per i trienni 2015/2017 e 2016/2018);
 - e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; in sede di prima applicazione, per le sole società aventi quale oggetto prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del Tusp;
 - f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
 - g) necessità di aggregazione di società aventi a oggetto le attività consentite dall'art. 4 del Tusp.

Il piano di razionalizzazione deve essere corredato da un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione e può prevedere la dismissione o l'assegnazione, in virtù di operazioni straordinarie, di partecipazioni acquistate anche per espressa previsione normativa. Gli atti di scioglimento della società o di alienazione della partecipazione sono compiuti anche in deroga alla disposizione normativa originaria e disciplinati, salvo quanto diversamente disposto dal Tusp, dalle disposizioni del codice civile.

In merito al parere dell'Organo di revisione sul piano di razionalizzazione, quest'ultimo è da rilasciare, ai sensi dell'art. 239, comma 1, n. 3, del Tuel, nel caso in cui il piano modifichi le modalità di gestione dei servizi, quale potrebbe essere la re-internalizzazione degli stessi.

Il parere non è invece da rilasciare nel caso in cui il piano non modifichi le modalità di gestione dei servizi.

L'ente deve inviare il provvedimento relativo al piano di razionalizzazione periodica e la relativa relazione tecnica, con le modalità di cui all'art. 17 del D.L. n. 90/2014, alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, e alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Tusp presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel caso in cui l'ente locale non detenga alcuna partecipazione, entro il 31 dicembre dell'anno cui l'analisi si riferisce, deve comunque comunicare detta situazione alla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo, e alla struttura competente di cui sopra.

In caso di adozione e approvazione del piano di razionalizzazione, nell'esercizio successivo rispetto a

quello cui il piano si riferisce, l'Organo di revisione dovrà verificare che l'ente dia attuazione a quest'ultimo e che approvi una relazione su tale attuazione, dando evidenza dei risultati conseguiti. Tale relazione, come il piano di razionalizzazione e la relazione tecnica, deve essere inviata alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, e alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del Tusp presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con le modalità di cui all'art. 17 del D.L. n. 90/2014.

10.9.2. Le società in house

Per quel che riguarda le società in house, a cui vengono affidati direttamente servizi senza l'espletamento di una procedura a evidenza pubblica e su cui l'ente o più enti locali esercitano il controllo analogo, ovvero il controllo analogo congiunto, l'Organo di revisione deve verificare che l'ente si accerti che vengano rispettati una serie di vincoli, ovvero:

- che la partecipazione di capitali privati non comporti controllo o poteri di veto o un'influenza determinante sulla società;
- che l'oggetto sociale coincida unicamente con le attività di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), b), d), e);
- che gli statuti prevedano che oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente stesso o dagli enti pubblici soci. In ogni caso, l'eventuale produzione ulteriore, rispetto al limite di fatturato, rivolta a finalità diverse, è consentita purché permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. Il mancato rispetto del limite in questione può essere sanato se, entro tre mesi da quando si è manifestato:
 - la società rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali;
 - la società rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti; in tale ipotesi, la società può continuare la propria attività unicamente se continuano a sussistere i requisiti di cui all'art. 4 del Tusp e l'ente locale provveda, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale, a riaffidare le attività che sono state oggetto di affidamento alla società controllata mediante procedure competitive regolate dal D.lgs. n. 50/2016; tali attività, nelle more dello svolgimento delle predette procedure di gara, continuano a essere effettuate dalla stessa società in house al fine di tutelare gli interessi della comunità. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo;
- che gli acquisti di lavori, beni e servizi vengano effettuati secondo la disciplina di cui al D.lgs. n. 50/2016.

L'Organo di revisione deve altresì verificare che l'ente abbia provveduto a effettuare l'iscrizione nell'elenco, di cui all'art. 192, comma 1, del D.lgs. n. 50/2016, riportante i dati degli enti aggiudicatori

che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house ex art. 5 dello stesso decreto, secondo i tempi e le modalità prescritti dalle Linee Guida n. 7 “Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del D.lgs. 50/2016” dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

10.9.3. Le società a partecipazione mista pubblico-privata

Per quel che riguarda le società miste pubblico-private, ovvero le società costituite per la gestione di servizi di interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all’art. 180 del D.lgs. n. 50/2016 con un soggetto privato, l’Organo di revisione dell’ente deve verificare che lo stesso si accerti che:

- la quota del soggetto privato non sia inferiore al 30%;
- la selezione del suddetto soggetto privato si svolga con procedure di evidenza pubblica ai sensi dell’art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016;
- la succitata selezione abbia a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l’acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l’affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell’attività della società mista;
- il socio privato sia in possesso dei requisiti di qualificazione previsti dalle norme e dai regolamenti relativi alla prestazione per cui la società è costituita;
- la durata della partecipazione privata alla società non superi la durata dell’appalto o della concessione.

L’Organo di revisione deve verificare che l’ente si accerti che le società in parola non applichino le disposizioni del D.lgs. n. 50/2016 unicamente se:

- la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;
- il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;
- la società provvede in via diretta alla realizzazione dell’opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

10.9.4. Controlli in caso di crisi d’impresa

L’art. 14, comma 1, del Tusp prevede espressamente 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 in stato di insolvenza 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”.

In caso di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti (vale a dire di una società in house), l'ente locale, nei 5 anni successivi alla dichiarazione di fallimento non può costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società che gestiscono i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.

L'Organo di revisione 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. Il divieto prescrive che detti interventi possono essere consentiti 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; 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.

La norma, inoltre, fa espressamente salvi i trasferimenti straordinari a fronte di:

- convenzioni;
- contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di "servizi di pubblico interesse";
- realizzazione di investimenti.

Tali misure devono però essere 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.

Resta comunque impregiudicata l'applicazione della normativa civilistica in materia di riduzione obbligatoria del capitale per perdite.

Per quel che riguarda, invece, le società a controllo pubblico, il Testo unico prevede specifiche procedure per prevenire l'aggravamento, correggere gli effetti e sradicare le cause di una possibile crisi aziendale. A tal riguardo, l'Organo di revisione deve verificare che l'ente si accerti che le proprie società controllate, nell'ambito della Relazione sul governo societario, in occasione dell'approvazione del bilancio d'esercizio delle stesse, predispongano 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.

Nella Relazione confluiscono, 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.

Qualora nell'ambito di tali programmi di valutazione del rischio emergano uno o più indicatori di crisi aziendale, l'art. 14, comma 2, del Tusp prevede che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico adotti senza indugio i provvedimenti necessari al fine di, come detto sopra, prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento. La mancata adozione di provvedimenti adeguati costituisce grave irregolarità ai sensi dell'art. 2409 c.c.

Infine, il legislatore esclude che possa considerarsi provvedimento adeguato, ai sensi dell'art. 14, comma 4, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte degli enti soci, quand'anche in concomitanza di un aumento di capitale o del trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, salvo il caso in cui la previsione del ripianamento perdite sia accompagnata da un piano aziendale dal quale risulti la comprovata sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte.

10.9.5. Verifiche sull'organo amministrativo e di controllo delle società a controllo pubblico

L'Organo di revisione dell'ente locale, con riferimento agli organi amministrativi e di controllo delle società controllate, è tenuto a verificare che lo stesso si accerti del rispetto delle prescrizioni e degli adempimenti previsti dall'art. 11 del Tusp e riportati nel presente paragrafo.

A tal riguardo, in linea generale, nelle società a controllo pubblico, i componenti degli organi amministrativi e di controllo, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del Tusp 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'art. 9 del D.lgs. n. 281/1997, salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto.

Ai sensi dell'art. 2382 c.c. non può essere nominato amministratore e, se nominato decade dal suo ufficio, l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato a una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità a esercitare uffici direttivi.

Lo stesso Tusp dispone poi, all'art. 21, comma 3, con riferimento alle società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, degli enti locali, titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici, che il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori, salvo detto risultato economico negativo sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente locale controllante.

Nella scelta degli amministratori da eleggere, gli enti locali devono assicurare 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.

Quando la società a controllo pubblico sia costituita in forma di società a responsabilità limitata, non è consentito, in deroga all'articolo 2475, comma 3, del codice civile, prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, a due o più soci.

L'organo amministrativo, ai sensi del comma 2 dell'art. 11 del Tusp, è di norma costituito da un amministratore unico, salvo che l'assemblea, unicamente per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, disponga che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da tre a cinque membri, ovvero sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo. La delibera deve essere trasmessa alla sezione della Corte dei Conti competente e alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio.

L'art. 11, comma 8, del Tusp stabilisce che gli amministratori delle società a controllo pubblico "non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti"; in caso di controllo indiretto, inoltre, non è consentito nominare nei consigli di amministrazione, 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, comma 11). 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 per la loro carica di amministratori (art. 11, comma 12).

Inoltre, in base all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, nelle società controllate, l'ente locale non può conferire "incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo" a soggetti già lavoratori (dipendenti) privati o pubblici collocati in quiescenza, salvo l'incarico sia a titolo gratuito e, per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, conferito per una durata massima pari a un anno.

Operano poi le cause di inconferibilità e incompatibilità sancite dal D.lgs. n. 39/2013, espressamente richiamate dall'art. 11 del Tusp.

Per ciò che concerne il compenso dell'Organo amministrativo e dell'Organo di controllo nelle società a controllo pubblico, l'art. 11 comma 6 del Tusp dispone che, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi e dei compensi 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 dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000,00 annui al lordo dei contributi assistenziali e previdenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto dei compensi corrisposti da altre Pubbliche Amministrazioni o da altre società a controllo pubblico, e salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal suddetto decreto. A quest'ultimo è rimesso inoltre di stabilire i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. È stabilito inoltre che in caso di risultati negativi attribuibili a responsabilità dell'amministratore, la parte variabile non può essere corrisposta. Sino all'emanazione del decreto previsto, valgono le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo

periodo, del D.L. n. 95/2012.

Lo stesso Tusp dispone poi, all'art. 21, comma 3, che le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, degli Enti locali, titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici, per una quota superiore all'80% del valore della produzione, in caso di risultato economico negativo nei tre precedenti esercizi, devono procedere a ridurre il compenso degli amministratori in misura del 30%, a meno che il risultato negativo sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

Nelle società a partecipazione pubblica, ma non a controllo pubblico, ai sensi del comma 16 dell'art. 11 del Tusp, l'ente locale che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al 10% del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle previste in materia di compensi massimi degli organi di società a controllo pubblico, di divieto di corresponsione ai dirigenti di indennità o trattamenti di fine mandato diversi da quelli previsti ex lege o dalla contrattazione collettiva e di divieto di stipula di patti o accordi di non concorrenza (commi 6 e 10, art. 11).

10.10. CONTROLLI IN MATERIA DI TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

10.10.1. Controlli sugli adempimenti comunicativi dell'ente locale

L'Organo di revisione deve verificare che l'ente locale pubblichi annualmente sul proprio sito internet e invii al Dipartimento del Tesoro i dati e le informazioni relativi alle partecipazioni detenute, anche minoritarie, in via diretta e in via indiretta, in organismi e società partecipati e i dati e le informazioni relativi ai rappresentanti degli organi di governo dell'ente stesso nominati negli organi di governo dei succitati organismi e società.

Inoltre, l'Organo di revisione deve verificare che, nel caso in cui l'ente non detenga alcuna partecipazione né abbia nominato rappresentanti in seno a organi di governo di organismi e società partecipati, abbia provveduto, attraverso l'applicativo del Dipartimento del Tesoro, a effettuare la relativa dichiarazione negativa.

Infine, l'Organo di revisione deve verificare l'avvenuta attestazione da parte dell'OIV o di altro organismo con funzioni analoghe della pubblicazione di alcuni dati fondamentali, previsti dal D.lgs. n. 33/2013, sul sito internet dell'ente, ai sensi di quanto previsto dalla Delibera dell'ANAC n. 141 del 21 febbraio 2018.

10.10.2. Controlli sugli adempimenti degli Organismi partecipati

Il quadro normativo di riferimento in materia di anticorruzione e trasparenza è definito dalla L. n. 190/2012 e dal D.lgs. n. 33/2013; per quel che concerne le società a partecipazione pubblica, è intervenuta l'ANAC con determinazione n. 8/2015, successivamente sostituita dalla determinazione n. 1134/2017, la quale ha fornito le Linee Guida e ha indicato gli adeguamenti per l'applicazione delle disposizioni in questione anche alle società, muovendo dalla bipartizione tra quelle controllate e quelle solo partecipate da Amministrazioni Pubbliche.

L'ANAC, con la summenzionata determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante "Nuove Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da

parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici” ha confermato la distinzione, operata con la determinazione n. 8/2015, tra società a controllo pubblico e società a partecipazione pubblica (non di controllo), come previste dal Tusp, che esercitano attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell’Unione europea, ovvero quelle così qualificate da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti delle società, nonché le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore degli Enti locali e di gestione di servizi pubblici.

Per quanto riguarda le società a controllo pubblico, il D.lgs. n. 33/2013 prescrive che la normativa in materia di trasparenza si estende, come per gli enti locali, sia all’intera organizzazione, con applicazione in toto del suddetto decreto, previ gli adattamenti necessari in considerazione delle peculiarità organizzative, del tipo di attività eventualmente svolta in regime concorrenziale e della natura privatistica, che alle attività di pubblico interesse; mentre per quanto concerne le società a partecipazione pubblica (non di controllo) si applicano unicamente “ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell’Unione europea”.

L’Organo di revisione deve altresì accertarsi che l’ente locale verifichi il rispetto, in aggiunta agli obblighi previsti ex D.lgs. n. 33/2013, di quanto stabilito dal Tusp a carico delle società in controllo pubblico, eccetto quelle derivanti da sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell’art. 9-bis del D.lgs. n. 502/1992, in materia di pubblicazione sul sito internet aziendale:

- dei provvedimenti con cui dette società stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di cui all’art. 35, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001 (art. 19, commi 2 e 3, del Testo unico);
- dei provvedimenti con cui dette società, ai sensi dell’art. 19 comma 6 del Testo unico, garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi annuali e pluriennali fissati (art. 19 comma 5 del Testo unico) dagli enti soci 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 (art. 19 comma 7 del Testo unico).

Inoltre, in materia di prevenzione della corruzione, in ossequio a quanto previsto dall’ANAC con la succitata determinazione n. 1134, l’Organo di revisione deve accertarsi che l’ente vigili sull’adozione da parte delle proprie società controllate, delle misure integrative del modello di cui al D.lgs. n. 231/2001 e sulla nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).