

Il ruolo strategico del Revisore nelle società a partecipazione pubblica



Paolo Brescia - Dottore commercialista, Tesoriere dell'INRL

Il decreto legislativo 19 agosto 2016 n 175 ha disciplinato e “ riordinato” la disciplina della società a partecipazione pubblica. Con tale testo unico vi è stato un intervento organico del legislatore che ha trasferito su base legislativa, ciò che la giurisprudenza della Corte dei Conti e della Suprema Corte di Cassazione hanno pronunciato su temi di primaria importanza.

Al punto 3 del TUEL viene menzionato il parere obbligatorio da parte del revisore in merito alle modalità di gestione dei servizi e proposte di partecipazione o di costituzione ad organismi esterni. Nei primi anni 2000 vi è stata una proliferazione nella costituzione di società a partecipazione pubblica, anche da parte di piccolissimi enti locali. A tali società venivano appaltati ogni tipo di servizio e questo perché gli amministratori locali si erano resi conto che con tale strumento potevano aggirare il patto di stabilità.

Con tale strumento, inoltre, venivano fatte assunzioni di personale, aggirando anche in questo caso il TUEL, per cui tali società erano anche veicoli di consenso politico.

Tutto questo ha portato tali società a livelli di indebitamento elevato, e molte di esse hanno dovuto ricorrere a procedure concorsuali. La crisi delle società partecipate si trasferisce inevitabilmente nel bilancio dell'amministrazione pubblica che detiene la partecipazione e specialmente per le società in House.

Proprio all'inizio la Giurisprudenza non sempre era concorde, se tali società, specialmente quelle in house, potessero ricorrere alle classiche procedure concorsuali, o fossero soggette alla liquidazione coatta amministrativa. Anche su tale punto è intervenuto il nuovo Testo Unico delle Società partecipate, dichiarando che esse sono soggette al fallimento e al concordato preventivo.

Dubbi vi erano pure sul fatto se per gli illeciti decidesse la Corte dei Conti o era competente il giudice ordinario. L'art 12 del Dlgs 175/2016 Testo unico delle società partecipate prevede la sussistenza della giurisdizione civile, per le azioni di responsabilità contro amministratori e sindaci delle società partecipate da enti pubblici per i danni cagionati.

Su questo punto è intervenuta la Suprema Corte mettendo un punto fermo sul fatto che per le azioni sociali di responsabilità nei confronti di una società in house, è competente il Giudice Ordinario. (Cassazione Ordinanza n 22406/2018). Per i Revisori, sia dell'Ente Locale sia della Società a partecipazione pubblica, è stato sempre un problema cercare di predisporre norme di comportamento sul controllo dei rapporti tra l'ente locale e la società .

Molte volte società di piccole dimensioni non avevano neppure l'organo di revisione, ed in tal caso il revisore dell'ente locale non poteva confrontarsi con il collega per azioni comuni da intraprendere, e richiesta di specifiche informazioni sul bilancio.

Ora, inevitabilmente, le decisioni prese in seno alla società partecipata si ripercuotono sull' ente locale e lo stesso può essere responsabile per le operazioni della società partecipate se queste siano state autorizzate. Su questo punto si possono analizzare gli art 2497 c.c e 2476 comma 7 c.c.

L'art 2497 disciplina la responsabilità del socio controllante verso la società controllata ed i creditori sociali di questa per l'attività di coordinamento esercitata.

L'art 2476 comma 7 C.C dispone che sono altresì responsabili con gli amministratori i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società e i soci.

E sul punto delle azioni sociali di responsabilità, il Revisore della società partecipata e l'organo di revisione dell'ente locale devono prestare molta attenzione. Questo perché si è verificato molte volte che le azioni sociali di responsabilità si siano prescritte, in quanto il sindaco o colui che ha la rappresentanza dell'ente locale ha evitato di esperire tali azioni, più che altro per una questione di opportunità politica.

Nel recente passato i Consigli di Amministrazione venivano nominati più che altro per appartenenza politica che per reali competenze in merito all'oggetto sociale della partecipata. Oggi il revisore sia dell'ente locale, sia della società partecipata si deve rendere parte attiva per sollecitare eventuali azioni, ed evitare che le stesse cadano in prescrizione, che nel caso dei diritti sociali, tale termine è di cinque anni. Come si può evincere il ruolo del Revisore deve assumere decisioni che nel diritto societario, sono di competenza del Collegio Sindacale.

Si raccomanda per questo una stretta collaborazione tra il revisore dell'ente locale e il revisore della società a partecipazione pubblica. Un'ulteriore riflessione porta a chiederci, se le norme di comportamento di Revisione ISA Italia possano essere utilizzate dal revisore dell'ente locale.

L'importanza dei Principi ISA 550 e 570

Ritengo che vi siano due principi ISA che vanno utilizzati anche nella revisione dell'ente locale quando quest'ultimo detiene partecipazioni in società.

Il primo è il principio ISA 550 che tratta delle operazioni con parti correlate e il secondo è il principio ISA 570 sulla continuità aziendale. Dico questo perché in passato in maniera massiccia, ma anche ora, nonostante il Testo Unico delle Società Partecipate, abbia disciplinato alcuni punti, specialmente per le società che hanno perdite strutturali, lo scambio di operazioni tra l'ente locale e la sua società partecipata erano all'ordine del giorno. L'ente locale da in gestione alla società, infrastrutture, servizi di ogni tipo, e altre prestazioni che non vengono effettuati a

valori di mercato. Lo stesso svolge molte operazioni con parti correlate, in quanto rientrano nel normale svolgimento dell'attività.

Il revisore deve valutare attentamente tutte le operazioni di scambio commerciale tra ente pubblico e ente privato ed applicare come metodologia di revisione l'ISA 550. Questo perché, lo svolgimento di un'attività in perdita da parte della società, come già detto in precedenza, inevitabilmente prima o poi andrà ad impattare sui conti dell'ente locale. Le operazioni con parti correlate possono non essere effettuate secondo i normali termini e condizioni di mercato e a volte senza corrispettivi.

Inoltre, operazioni tra controllante e controllato devono essere attentamente monitorate. Vista la mancanza di indipendenza tra le parti correlate, l'informazione finanziaria deve stabilire informazioni specifiche per la contabilizzazione e la rappresentazione in bilancio, di rapporti, saldi, operazioni con le parti correlate, per consentire agli utilizzatori del bilancio di comprendere la natura, gli effetti reali o potenziali sul bilancio.

L'ISA 550 permette anche al revisore dell'ente pubblico di adottare metodologie di revisione, che permettono di monitorare, e se del caso segnalare, anomalie nello scambio di prestazioni commerciali tra i due enti.

Per quanto riguarda la continuità aziendale, ISA 570, il revisore dell'ente locale ed a maggior ragione, l'organo di revisione della società partecipata, devono utilizzare la norma di comportamento di cui sopra, il primo per segnalare all'ente lo stato della sua società partecipata e l'eventuale mancanza di continuità aziendale, il secondo per far intraprendere all'organo gestorio le opportune azioni. La valutazione della continuità aziendale andrà effettuata con indici finanziari (situazione deficit patrimoniale e capitale circolante netto negativo) e indici gestionali (difficoltà con il personale, perdita di membri della direzione con responsabilità strategiche, perdita di concessioni).

Altri indicatori sono, capitale ridotto al di sotto dei minimi legali, procedimenti legali che in caso di soccombenza possono portare a richieste di risarcimento danni cui l'impresa non è in grado di far fronte, modifiche di leggi e regolamenti.

L'art 14 del testo unico delle società a partecipazione pubblica prevede all'interno dei programmi di valutazione del rischio, l'estrapolazione di indici di crisi aziendale di cui il Revisore può far buon uso. Sicuramente questa considerazione crea ulteriori preoccupazioni ai Revisori Legali, ma è l'unica strada per non incorrere in situazioni di responsabilità oggettiva, per mancato monitoraggio dello stato delle partecipazioni. Visto le tariffe professionali per le Revisioni degli enti locali di piccole dimensioni, varrà la pena accettare certi incarichi



Palazzo Eni a Roma