



# ***PROCEDURE DI ALLERTA PRIVATE E PUBBLICHE***

---

*Davide Di Russo*



**CONVEGNO  
NAZIONALE**

**LA CRISI  
D'IMPRESA**

**25/26 OTTOBRE 2019**

**FIRENZE**

**PALAZZO DEI CONGRESSI**

**SOCIETÀ PUBBLICHE**

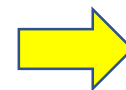


Applicano le disposizioni del Codice Civile, salvo quanto disposto dal D.Lgs. n. 175/2016

**SOCIETÀ PARTECIPATE  
SOCIETÀ CONTROLLATE  
SOCIETÀ IN HOUSE  
SOCIETÀ MISTE**

**MODELLO DI GOVERNANCE**

**STATO PATRIMONIALE ATTIVO DEL  
SOCIO PUBBLICO**



**SOCIETÀ PRIVATE**



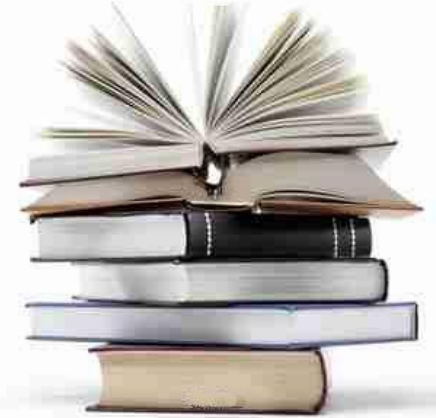
Applicano le  
disposizioni del  
Codice Civile

**Sentenza  
Corte Cost. n. 50 del 25 marzo 2013**

## DEFINIZIONI

### CONTROLLO

(b)

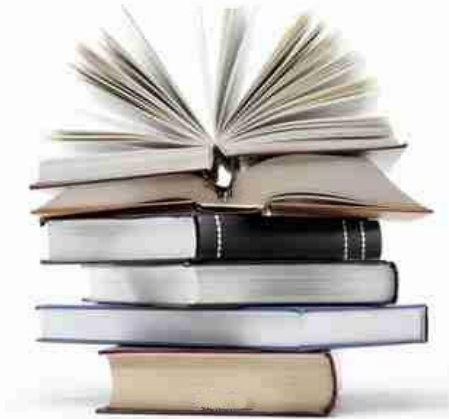


**La situazione descritta nell'art. 2359 c.c.  
Il controllo può sussistere anche quando è previsto da norme di legge,  
statuto o patti parasociali il consenso unanime di tutte le parti che  
condividono il controllo per le decisioni finanziarie e gestionali  
strategiche dell'attività sociale**

## SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO

(m)

**Le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)**



## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

1

STRUTTURA PER L'INDIRIZZO, IL  
CONTROLLO E IL MONITORAGGIO  
PRESSO IL MEF  
(ART. 15, D.LGS. N. 175/2016)

NO

2

CORTE DEI CONTI, SEZIONE  
REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA LIGURIA  
(DEL. 3/2018/PAR)

NO

Lettura combinata art. 2, comma 1, lett. b) e m): il controllo di cui all'art. 2359 c.c. può essere esercitato congiuntamente da più amministrazioni **anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo legale, contrattuale, statutario o parasociale tra le stesse, sulla base di comportamenti concludenti**, anche in assenza di un coordinamento formalizzato

Stessa linea interpretativa della Struttura ex art. 15 D.Lgs. n. 175/2016:

Ipotesi considerata dalla seconda parte lett. b) sarebbe integrativa (*anche quando*) di quella considerata nella prima parte mediante rinvio art. 2359 c.c. al fine di individuare una società a controllo pubblico.

**Si reputa sufficiente il possesso della maggioranza del capitale sociale da parte di «una o più» amministrazioni, anche se nessuna, autonomamente, è in grado di esercitare poteri di controllo ex art. 2359 c.c.**

## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

3

CONSIGLIO DI STATO  
(SEZ. V, 23.01.2019, N. 578)

SI

In senso diametralmente opposto ai primi due orientamenti. In merito a fattispecie con società a capitale pubblico superiore al 90%, ma frazionato tra più amministrazioni pubbliche, ha ritenuto che, pur in presenza di un coordinamento non istituzionalizzato, le partecipazioni in questione non fossero in grado di consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere sulle decisioni strategiche della società.

**È necessaria la stipulazione di adeguati patti parasociali, ovvero la previsione, negli atti costitutivi delle società, di un organo speciale deputato a esprimere la volontà dei soci.**

**ATTO ORIENTAMENTO N. 1**  
art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m) in  
materia di controllo congiunto  
rilevante ai fini della definizione di  
società a controllo pubblico



## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

4

CORTE DEI CONTI  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE  
GIURISDIZIONALE  
(Sentenza n. 16 DEL 22.05.2019)

SI

*«[...] la situazione di controllo pubblico non può essere presunta in presenza di «comportamenti univoci o concludenti» ma deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie e da patti parasociali che, richiedendo il consenso unanime di tutte le pubbliche amministrazioni partecipanti, siano in gradi di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società [...]»*

## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

5

CORTE DEI CONTI  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI  
CONTROLLO  
(Delibera n. 11 del 20.06.2019)

NO

*è «sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico”, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile.»*



## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

6

CORTE DEI CONTI  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI  
GIURISDIZIONALE  
(Delibera n. 25 del 29.07.2019)

SI

*[...] la situazione di “controllo pubblico” non può essere presunta ex lege (né juris tantum, né tantomeno iuris et de jure) in presenza di una partecipazione maggioritaria di più amministrazioni pubbliche, né si può automaticamente desumere da un “coordinamento di fatto”; esso deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie o da patti parasociali che – richiedendo il consenso unanime o maggioritario di tutte o alcune delle pubbliche amministrazioni partecipanti – determini la capacità di tali pubbliche amministrazioni di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società.*

**INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b)**  
**ATTUALI ORIENTAMENTI**

7

OSSERVATORIO SULLA FINANZA  
LOCALE E LA CONTABILITÀ DEGLI  
ENTI LOCALI

SI

*«[...] intervento legislativo in grado di rimuovere l'incertezza interpretativa [...]»*

## INTERPRETAZIONE ART. 2, COMMA 1, LETT. b) ATTUALI ORIENTAMENTI

8

ANAC  
DELIBERA 25.09.2019 N. 859

NO

*«[...] l'Autorità, laddove non emerga chiaramente la qualificazione della società, che possa essere desunta anche da pronunce giurisprudenziali, ritiene di considerare la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico [...]. Spetterà alla società interessata, che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico, dimostrare l'assenza di un coordinamento formalizzato tra i soci pubblici e l'influenza dominante del socio privato [...]»*

## CONTROLLO ANALOGO

(c)

Esercizio del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi da parte di una Amministrazione su una società, con un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative.

Tale controllo può anche essere esercitato da una società a sua volta controllata allo stesso modo dall'Amministrazione partecipante

Sentenza  
Corte Cost. n. 50  
del 25 marzo 2013



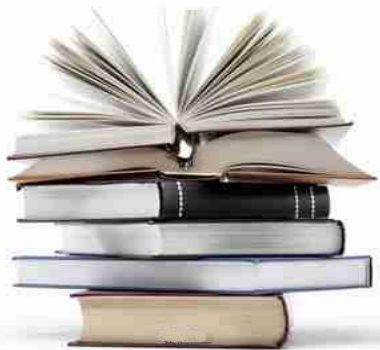
La sentenza che si fonda sui principi comunitari espressi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea afferma che il potere esercitato sull'ente controllato consiste in **un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni importanti**; la possibilità di influenza determinante è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale.

Il rapporto "in house" deve comportare che **l'amministrazione esprima pareri vincolanti sugli atti dell'ente controllato** (obiettivi strategici e decisioni importanti).

## CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO

(d)

**Esercizio congiunto del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi da parte di Amministrazioni diverse su una società, ossia quando si verificano le condizioni previste dall'art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016**





## LA DISCIPLINA DELLA CRISI D'IMPRESA

Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni su



Fallimento



Concordato  
preventivo



In materia di  
Amministrazione  
straordinaria delle grandi  
imprese in stato di  
insolvenza  
(ove ne ricorrano i  
presupposti)





**Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della Relazione sul governo societario che deve essere predisposta annualmente e pubblicata contestualmente al bilancio d'esercizio**





**Gli strumenti di governo societario possono essere integrati con**

**Programmi di responsabilità sociale d'impresa** in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea

**Nel caso in cui le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli previsti al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione sul governo societario**

Qualora emergano, nell'ambito dei **programmi di valutazione del rischio** di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire:



l'aggravamento della crisi

correggerne gli effetti

eliminarne le cause attraverso un idoneo piano di risanamento.

La **mancata adozione** di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del c.c.



**Non può costituire un provvedimento adeguato**



**La previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie**

Costituisce, invece, un provvedimento adeguato la previsione di un ripianamento delle perdite accompagnata da un piano di ristrutturazione aziendale dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, anche in deroga al comma 5

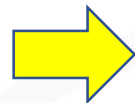


Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31/12/2009, n. 196, **non possono** (salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del c.c.) sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie



a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, **per tre esercizi consecutivi**, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali

**S.P.A.**  
**Art. 2447 c.c.**

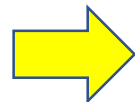


**Riduzione del capitale per  
perdite al di sotto del minimo legale**



**€ 50.000**

**S.R.L.**  
**Art. 2482-ter c.c.**



**Riduzione del capitale per  
perdite al di sotto del minimo legale**



**€ 10.000**



Sono consentiti i trasferimenti **straordinari** alle società a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse, ovvero alla realizzazione di investimenti se le misure indicate sono contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore, ove esistente, e comunicato alla **Corte dei conti**, alla competente Sezione del controllo sugli enti medesimi, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario **entro tre anni**

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, su richiesta della amministrazione interessata **possono** essere autorizzati aumenti di capitale sociale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie



Nei 5 anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita



## **MODELLO-TIPO DI RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO**

**INQUADRAMENTO GIURIDICO E PRESENTAZIONE DELLA SOCIETÀ**

**LA *GOVERNANCE* SOCIETARIA E L'ORGANIZZAZIONE INTERNA**

**STRUMENTI DI MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI AZIENDALE**

**STRUMENTI INTEGRATIVI DI GOVERNO SOCIETARIO**

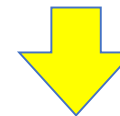
## INQUADRAMENTO GIURIDICO E PRESENTAZIONE DELLA SOCIETÀ



Richiamo art. 6  
D.Lgs. n. 175/2016



Brevi cenni storici e  
inquadramento della  
*mission* aziendale



Breve analisi del  
contesto economico-sociale  
in cui opera la società e della  
compagine sociale

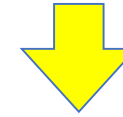
## LA GOVERNANCE SOCIETARIA E L'ORGANIZZAZIONE INTERNA



Articolazione interna  
dei singoli organi di  
*governance* della società,  
nomina e durata in carica



Breve descrizione dei  
compiti attribuiti a  
detti Organi di  
*governance*



Dati sul personale della  
società alla data cui si riferisce  
la Relazione



Assemblea dei soci, CdA, Consiglio di gestione  
Collegio sindacale, Organo di revisione, Consiglio di  
sorveglianza, Comitato interno, OdV

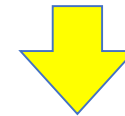
## STRUMENTI DI MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI AZIENDALE



Analisi di **indici e margini di bilancio**



Analisi prospettica  
attraverso **indicatori**



Eventuali altri strumenti di valutazione



**L'analisi di bilancio** si focalizza su:

**SOLIDITÀ**



l'analisi è indirizzata ad apprezzare la relazione fra le diverse fonti di finanziamento e la corrispondenza tra la durata degli impieghi e delle fonti

**LIQUIDITÀ**



l'analisi ha ad oggetto la capacità dell'azienda di far fronte ai pagamenti a breve con la liquidità creata dalle attività di gestione a breve termine

**REDDITIVITÀ**



l'analisi verifica la capacità dell'azienda di generare un reddito capace di coprire l'insieme dei costi aziendali nonché, eventualmente, remunerare del capitale

**L'analisi di bilancio si articola in:**

- ❖ raccolta delle informazioni ricavabili dai bilanci, dalla contabilità e da ogni altra fonte significativa
- ❖ riclassificazione dello stato patrimoniale e del conto economico
- ❖ elaborazione di strumenti per la valutazione dei margini, degli indici e dei flussi
- ❖ comparazione dei dati relativi all'esercizio corrente e ai tre precedenti (consigliato e, comunque, ove disponibili)
- ❖ formulazione di un giudizio sui risultati ottenuti



**INDICATORI**



**PATRIMONIALI**

MARGINI/INDICI	
Margine di struttura primario	Capitale proprio - attività immobilizzate
Indice di struttura primario	Capitale proprio/attività immobilizzate
Margine di struttura secondario	Capitale proprio + passività consolidate - attività immobilizzate
Indice di struttura secondario	(Capitale proprio + passività consolidate)/attività immobilizzate
Mezzi propri/Capitale investito	Capitale proprio/totale attività
Rapporto di indebitamento	Passività correnti + passività consolidate/totale attività

## INDICATORI



## DI LIQUIDITÀ

MARGINI/INDICI	
Margine di liquidità primario	Liquidità immediate - passività correnti
Indice di liquidità primario	Liquidità immediate/passività correnti
Margine di liquidità secondario	Liquidità immediate + liquidità differite - passività correnti
Indice di liquidità secondario	(Liquidità immediate + liquidità differite)/ passività correnti

## INDICATORI



## ECONOMICI

MARGINI/INDICI	
R.O.E.	Utile netto/Capitale proprio
R.O.I.	Risultato operativo/Totale attività * 100
R.O.S.	Risultato operativo/Ricavi netti di vendita * 100
EBITDA	corrisponde al MOL
EBIT	corrisponde al Risultato operativo

## EVENTUALI ALTRI INDICATORI



MARGINI/INDICI	
Indice di rotazione del capitale investito	Ricavi vendite e prestazioni/Totale fonti di finanziamento
Indice di durata dei crediti commerciali	Crediti verso clienti/Ricavi vendite e prestazioni
Indice di durata dei debiti commerciali	Debiti verso fornitori/(costi acquisto materie prime + costi servizi e godimento beni di terzi)
Rapporto del costo del lavoro sui ricavi	Costo personale/Ricavi

INDICATORE PER L'ANALISI PROSPETTIVA (Anno n+1)



INDICATORE DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

**DSCR (*Debt Service Coverage ratio*)**



## MONITORAGGIO PERIODICO

L'organo amministrativo provvederà a redigere con cadenza **almeno semestrale** un'apposita relazione avente a oggetto le attività di monitoraggio dei rischi in applicazione di quanto stabilito nel Programma



Detta attività di monitoraggio è realizzata anche in adempimento di quanto prescritto ex **art. 147- quater** del TUEL