



Convegno

Sala Bobbio – Via Corte d'Appello n.16 (Piano Terra)

IL SISTEMA DEI CONTROLLI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE Vincoli ed autonomia di Impresa dopo il D.Lgs. 175/2016

Torino, 03 ottobre 2019



INTRODUZIONE

Lo scenario economico attuale è caratterizzato da una forte dinamicità ed imprevedibilità: l'impresa è quindi tenuta al costante ed efficace monitoraggio delle proprie *performance*.

Ciò comporta la necessità di creare una vera e propria «cultura del controllo» che vede negli adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili e nel mantenimento del principio di continuità aziendale i capisaldi della gestione sociale pur nel contesto del principio di proporzionalità (le politiche di gestione aziendale risultano condizionate dalle caratteristiche dimensionali dell'impresa e dalla natura dell'attività svolta).

Particolare rilevanza assume la valutazione del rischio di crisi aziendale e il correlato dovere da parte degli Amministratori di predisporre programmi di valutazione del rischio aziendale di cui all'art. 6, 2° comma TUSP, anticipando così il Codice della Crisi (D.Lgs. 14/2019).

GLI ADEGUATI ASSETTI ORGANIZZATIVI

GESTIONE DELL'IMPRESA

Art. 2086 comma 2 Codice Civile

L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere:

- di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa;
- anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale;
- nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti prevista dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale.

PRINCIPI FONDAMENTALI

SULL'ORGANIZZAZIONE E SULLA GESTIONE DELLE SOCIETA' A CONTROLLO PUBBLICO

Art. 6 D.Lgs. 175/2016 comma 2

Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4.

Art. 14 comma 2 D.Lgs. 175/2016

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, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo Piano di Risanamento.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

L'art. 14, comma 1, D.Lgs. 175/2016 dispone 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 insolventi 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".

La volontà del Legislatore è quindi chiara nell'affermare l'assoggettamento alle "ordinarie" procedure concorsuali di tutte le Società a partecipazione pubblica.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Gli "strumenti" elencati nel comma terzo dell'art. 6 si riferiscono più propriamente al sistema dei controlli interni che a quello dell'amministrazione gestoria in senso stretto. Occorre infatti evidenziare che la norma in questione permette alle Società a controllo pubblico di istituire un "*ufficio di controllo interno*"; quest'ultimo deve quindi svolgere la verifica sulla regolarità e sull'efficienza della gestione, provvedendo alla redazione periodica di apposite relazioni indirizzate allo stesso Collegio Sindacale.

D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Pertanto dall'art. 6 rubricato «*PRINCIPI FONDAMENTALI SULL'ORGANIZZAZIONE E SULLA GESTIONE DELLE SOCIETA'*» discende l'obbligo giuridico dell'osservanza del principio di «*corretta amministrazione*».

Cosa si intende per adeguatezza dell'assetto organizzativo?

In sintesi quando si è in grado di garantire lo svolgimento delle funzioni aziendali basandosi sulla separazione e contrapposizione di responsabilità nei compiti, nelle funzioni e sulla chiara definizione delle deleghe e dei poteri di ciascuna funzione con la finalità di perseguire gli obiettivi aziendali.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

All'art. 6 il Legislatore ha utilizzato l'espressione "*ufficio di controllo interno*" anziché "organo di controllo interno"; si può quindi dedurre che l'ufficio non abbia alcuna legittimazione ad agire "all'esterno della Società" e che, invece, possa relazionarsi soltanto con gli organi societari e, in particolare, con il Collegio Sindacale.

L'ufficio, quindi, funge da raccordo tra il Consiglio di Amministrazione e il Collegio Sindacale, occupandosi in modo particolare del tempestivo riscontro alle richieste di informazioni provenienti dallo stesso Collegio Sindacale.

D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

OBIETTIVI AZIENDALI DA PERSEGUIRE

Economicità: la capacità dell'azienda di perdurare massimizzando l'utilità delle risorse impiegato.

Le determinanti dell'economicità sono riconducibili alla:

- **Efficacia** della gestione: capacità di perseguire le finalità istituzionali.
- **Efficienza**: della gestione: capacità di impiegare razionalmente le risorse.
- **Condizioni di equilibrio**:
 - equilibrio economico;
 - equilibrio patrimoniale;
 - equilibrio finanziario;
 - equilibrio monetario.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Il controllo esercitato "*dall'ufficio di controllo interno*" dovrebbe concentrarsi anche sull'efficienza, menzionata nella lettera b), che va però intesa in senso ampio, così da includere efficacia ed economicità; si tratterebbe dunque del controllo di gestione, che mira ad accertare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione al fine di ottimizzare -anche mediante tempestivi interventi correttivi- il rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti.

(segue)



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Il controllo di gestione è un indispensabile supporto del ciclo della *performance*; esso, infatti, richiede una preliminare verifica di coerenza fra risorse e obiettivi, permette di verificare la realizzazione degli obiettivi programmati e di confrontarli con i mezzi impiegati e, ancora, permette di valutare in maniera critica le attività compiute e di selezionare le occorrenti misure correttive. Tutte le fasi del controllo di gestione presuppongono la rilevazione analitica (monitoraggio); infatti, in sede di programmazione, devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione finanziaria; ciò esige la preparazione di un *budget* inteso come documento contabile che deve prevedere i costi relativi alle risorse, che saranno utilizzate dai vari centri di responsabilità; in sede di misurazione e *reporting*, poi, i risultati raggiunti devono essere valutati per programmi e centri di responsabilità.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

Va richiamato l'art. 6, nel comma 2, si occupa dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, che, di fatto, costituiscono uno strumento di analisi e salvaguardia dell'equilibrio economico della Società.

In sintesi, l'art. 6 prefigura nelle Società a controllo pubblico la presenza di un "sistema di controlli interni", che va inteso come insieme di coordinato di strutture e di meccanismi, che consentono di precedere i rischi e di attivare il sistema correttivo per superare le anomalie gestionali in modo tale da tutelare regolarità di efficienza.



D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

I CONTROLLI

Il controllo del Collegio Sindacale non può limitarsi alla legalità formale, intesa come mera osservanza delle disposizioni di Legge e dello statuto da parte degli organi sociali, ma deve anche investire il rispetto dei principi di corretta amministrazione, che sono fondamentali parametri della diligenza degli Amministratori ai sensi dell'art. 2392 c.c..

E' indubbio che un idoneo assetto organizzativo e amministrativo possa prevenire abusi e permette la tempestiva rilevazione di anomalie; ciò quindi giustifica in capo al medesimo Collegio Sindacale anche il compito di vigilare sull'adeguatezza e attuazione di tali assetti (peraltro già sancita dall'art. 2381 c.c. e a far data dal 16.03.2019 del riformulato art. 2086).

D.Lgs. 175/2016 (Legge Madia)

LA RELAZIONE DEL GOVERNO SOCIETARIO

Il CNDCEC ha licenziato (marzo 2019) il documento «RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO» contenente "PROGRAMMA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI AZIENDALE" con valenza di raccomandazione e contiene una traccia della relazione che deve essere redatta dall'organo amministrativo.

Detto documento rappresenta un MODELLO COMPORTAMENTALE che assume rilievo anche sul piano della diligenza che qualifica di volta in volta nella situazione di fatto il comportamento degli Amministratori e degli Organi di Controllo.

Nulla vieta il ricorso a MODELLI/COMPORTAMENTI ALTERNATIVI che consentano di raggiungere il grado di diligenza e di qualità richiesto.

DEFINIZIONI

"Crisi Aziendale"

A livello giuridico -allo stato- non esiste una definizione legale di CRISI; occorre far riferimento all'entità del capitale per le S.p.A. e S.r.l. <<riduzione del capitale per perdite>> o <<riduzione del capitale al di sotto del minimo legale>> (rinvio al codice civile artt. 2446 e 2447 –per S.p.A.- artt. 2482bis e 2482 ter –per le S.r.l.-).

La legge fallimentare **attuale**, ante riforma, non definisce il concetto di <<Crisi>> ma individua <<**l'insolvenza**>> come stato irreversibile.

Con la riforma: la crisi è definita come lo stato di difficoltà economico-finanziaria che rende PROBABILE l'insolvenza del debitore e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate (art.2).

DEFINIZIONI

"Stato di crisi"

Nella Legge 155/2017 e nel D.Lgs. 14/2019 si possono enucleare le definizioni dello stato di crisi da un punto di vista:

- **giuridico:** ovvero la situazione di crisi da collocarsi in chiave prospettica e caratterizzata da un tendenziale inadempimento degli obblighi contrattuali, crisi peraltro ancora da ritenersi reversibile;
- **economico-finanziario:** ovvero la situazione di crisi già individuabile nel corso dell'esercizio considerato che vede l'incapacità dell'impresa di generare un adeguato e sufficiente flusso di cassa operativo atto a garantire gli impegni di pagamento ritenuti non derogabili (erario, sistema contributivo, rimborsi di mutui, ecc.).

DEFINIZIONI

"Probabilità di insolvenza"

Tipologia di rischio che deve essere identificato, misurato e monitorato ed inteso come evento aleatorio riferito a una situazione prospettica/futura nella quale un soggetto debitore risulta nella impossibilità ad adempiere con regolarità alle obbligazioni assunte. Spetta agli organi di controllo, nell'ambito e nei limiti delle loro funzioni, valutare la possibilità che l'ente controllato possa divenire insolvente entro un determinato periodo temporale pregiudicando, di conseguenza, il mantenimento del principio di continuità aziendale.

DEFINIZIONI

“Stato di insolvenza”

Lo stato di insolvenza si manifesta con l’inadempimento ed altri fattori esteriori, i quali dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni (art. 5 L. fall.); quindi è da intendersi come l’impossibilità manifesta ed irreversibile di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni ed in tal modo non sussistendo più il principio di continuità aziendale. I segnali di allerta sono richiamati dal principio di revisione 570.

DEFINIZIONI

“Stato di insolvenza”

La definizione legale è attualmente quella dell'articolo 5 del R.D. n. 267/42 (c.d. Legge Fallimentare): *“Lo stato d'insolvenza si manifesta con l'inadempimento, ed altri fattori esteriori, i quali dimostrato che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”*.

Ne discende che:

- per stato di insolvenza si intende l'impossibilità, manifesta e irreversibile, di adempiere regolarmente alle proprie obbligazioni e, conseguentemente, di garantire, nel caso delle imprese, il mantenimento della continuità aziendale.

DEFINIZIONI

“La continuità aziendale”

E' intesa come la capacità dell'impresa di continuare ad operare nel tempo come entità in funzionamento (continuità operativa), ovvero di produrre risultati positivi e generare correlati flussi finanziari nel tempo;

- rappresenta un postulato di bilancio previsto dall'art. 2423-bis c.c.;
- è richiamata nel principio OIC 11 “Bilancio di esercizio: finalità e postulati”;
- il principio contabile OIC 5 rileva il concetto di “*going concern*” rispetto ad una “azienda come complesso funzionante e destinato a continuare a funzionare almeno per i dodici mesi successivi alla data di riferimento del bilancio”.

DEFINIZIONI

“La continuità aziendale”

Lo strumento ritenuto più idoneo a monitorare l'andamento della gestione sociale è il Business Plan inteso come strumento di sintesi prospettica economico-finanziaria e patrimoniale dell'impresa; costituisce altresì il supporto fondamentale per la rappresentazione analitica degli assunti quantitativi e qualitativi posti a base della strategia aziendale.

In presenza di patologie aziendali, la tempestività nella individuazione della perdita della continuità aziendale assume il ruolo centrale per le valutazioni circa il ricorso a procedure di risanamento/ristrutturazione per la conservazione della integrità e del valore del patrimonio aziendale.

Detta attivazione non può essere occasionale o a priori ipotizzata ma va effettuata sistematicamente nel corso dell'esercizio.

CONCLUSIONI: sintesi.

Il presupposto per intercettare con efficacia e tempestività la crisi è privilegiare le prospettive aziendali e pertanto la disponibilità di dati prognostici: disporre di un Piano è il primo requisito della diligente conduzione dell'impresa poiché:

- solo dal Piano emerge in modo inequivocabile la continuità aziendale;
- è solo il Piano che permette di individuare con ragionevole certezza la sostenibilità del debito;
- è il Piano che fornisce all'organo amministrativo le informazioni che consentono ex ante di misurare il fabbisogno finanziario e le risorse disponibili per la sua copertura;
- è solo il Piano che consente di individuare le azioni da adottare per correggere tempestivamente la rotta.



CONCLUSIONI: sintesi.

N.B.: Poiché il «Piano Gestionale» rimane in ogni caso un obiettivo il cui raggiungimento è sottoposto alla normale aleatorietà che caratterizza qualsiasi rappresentazione prospettica, la valutazione in ordine al complessivo equilibrio economico-finanziario dell'impresa si basa normalmente su un esame congiunto di **dati storici, attuali e prospettici**.

Una specifica sezione dovrà essere dedicata alla «manovra finanziaria» che dovrà prevedere l'insieme degli interventi finalizzati al riequilibrio della situazione patrimoniale e al risanamento economico-finanziario della società con la finalità di dar evidenza alla sostenibilità del debito; dovrà inoltre essere previsto il margine finanziario atto ad assicurare la stabilità degli equilibri in caso di possibili scostamenti ritenuti fisiologici.



CONCLUSIONI: sintesi.

Il «**Piano**» costituisce -in sintesi- il più efficace strumento in ambito organizzativo per il governo finanziario dell'impresa e per la tempestiva rilevazione del rischio di crisi aziendale. Ne consegue l'opportunità di introdurre un controllo di gestione atto a consentire un ordinato ed efficace processo di redazione del Piano nonché il suo monitoraggio, sia a livello operativo che finanziario; mentre per il controllo dei flussi di cassa di breve periodo è utile l'impiego di *budget* con orizzonte temporale annuale comprendenti opportuni piani di tesoreria.

Vale, in ogni caso, il principio della proporzionalità dei presidi adottati rispetto a caratteristiche, dimensioni e complessità dell'impresa; principio in virtù del quale le realtà di minori dimensioni potranno adottare processi di programmazione semplificati, come per esempio la predisposizione di un *budget* aziendale annuale in luogo del Piano (che è solamente basato su un orizzonte temporale di 3-5 anni).