

COMUNE DI TOANO

PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

IL REVISORE UNICO

Verbale n. 10 Data 11/12/2023	OGGETTO: RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI DETENUTE AL 31.12.2022.
--	--

L'anno 2023, il giorno 11 del mese di DICEMBRE, il Revisore Unico esprime il proprio parere in merito alla proposta di deliberazione di Consiglio comunale CONVOCATO PER IL 16 DICEMBRE prot. 9233, avente ad oggetto tra i vari argomenti posti all'ordine del giorno, per quanto riguarda il presente parere il 11° punto all'ordine del giorno: "RAZIONALIZZAZIONI PERIODICA DELLA PARTECIPATE

Come noto, alle molteplici attività di supporto e collaborazione cui il revisore è tenuto nei confronti dell'organo consiliare dell'ente locale in virtù delle previsioni dell'art. 239 Tuel, si accompagnano numerose funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa e contabile che vanno ad interessare anche i rapporti con gli organismi partecipati dall'ente. L'ambito di operatività di dette funzioni è analiticamente descritto nei Principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali approvati dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (di seguito Cndec) e la Fondazione nazionale dei commercialisti

In particolare, il principio 10.1 (nella versione aggiornata a giugno 2019) individua una duplice funzione di controllo dell'organo di revisione di un ente locale in relazione alla gestione degli organismi partecipati:

- controllo "diretto", in quanto l'organo deve vigilare sul corretto adempimento da parte dell'ente locale degli obblighi imposti direttamente in capo a quest'ultimo dalla legge, dallo statuto, ecc.;
- controllo "indiretto" in quanto il revisore è chiamato, altresì, a verificare che l'ente locale vigili sul rispetto degli obblighi da parte dei propri organismi partecipati senza, tuttavia, entrare nel merito di tale controllo.

Il corretto esercizio di tale anfibia funzione di controllo implica un coinvolgimento del revisore nelle più rilevanti scelte organizzative e gestionali delle società e degli enti soci previste dallo stesso testo unico, quali quelle di costituzione di nuove società, acquisto di partecipazioni e approvazione di piani per il superamento della crisi d'impresa. Gli stessi Principi sopra richiamati prevedono, così, un ruolo di controllo dell'organo di revisione, diversamente modulato secondo lo specifico contesto operativo, di verifica delle determinazioni assunte dall'ente locale e di piena aderenza della gestione societaria ai dettami del testo unico.

Anzitutto il revisore è tenuto a rilasciare, ai sensi dell'art. 239, c. 1, lett. b), n. 3, del Tuel, un parere obbligatorio in relazione alle proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni da parte dell'ente, verificando, in particolare, con riferimento all'attività svolta dalle società a partecipazione pubblica per la realizzazione dei fini istituzionali dell'ente locale, la ricorrenza, in concreto, di un rapporto di indispensabilità o insostituibilità tra la partecipazione societaria dell'ente e la sua finalità istituzionale secondo quanto previsto dall'art. 4, c. 1, del Tusp (principi 10.5.3 e 10.5.5).

Parimenti, il revisore deve verificare il rispetto dell'iter procedurale previsto dalla legge in materia di alienazione di partecipazione societarie o di costituzione di vincoli sulle stesse, l'avvenuto adeguamento degli statuti delle società a controllo pubblico alle pertinenti

disposizioni previste dal Tusp (artt. 16, 17, 20 e 26) e la corretta composizione dei relativi organi amministrativi e di controllo delle medesime società nel rispetto delle prescrizioni imposte dall'art. 11 Tusp. Gli stessi Principi (punto 10.3.1) prevedono che l'organo di revisione, in relazione alla fase della programmazione e verifica del sistema di controllo interno, debba anche vagliare 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. Più in generale, dalle disposizioni del Tuel è enucleabile il dovere del revisore di monitorare l'andamento degli organismi e delle società partecipati nella misura in cui lo stesso può avere dei riflessi, da un punto di vista economico-finanziario, anche sul bilancio dell'ente locale, circostanza desumibile dall'art. 148-bis, c. 2, secondo cui, ai fini della verifica prevista dal c. 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente, nonché dall'art. 147-quater, che impone all'ente locale, nel quadro del sistema dei controlli interni, di definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale.

L'organo di revisione è, inoltre, gravato di specifici adempimenti in tema di organismi partecipati di volta in volta previsti da puntuali norme di legge.

L'art. 4, c. 18, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, affida, inoltre, alla vigilanza dell'organo di revisione, in caso di gestione dei servizi pubblici locali **tramite società cosiddette "in house" e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente locale affidante, la verifica del rispetto del contratto di servizio** nonché ogni eventuale aggiornamento e modifica dello stesso, secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale. Qualora, poi, l'ente intenda procedere alla costituzione o all'acquisizione di partecipazioni in organismi e società partecipati, l'organo di revisione deve asseverare, ai sensi dell'art. 3, cc. 30 e 32, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettere una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze, oltre a segnalare eventuali inadempimenti alle competenti sezioni della Corte dei conti.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ha significativamente rafforzato gli obblighi di revisione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche attraverso i richiamati strumenti dei piani di revisione straordinaria e ordinaria ex artt. 24 e 20 Tusp. In particolare, l'art. 20, c. 3, del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che annualmente, entro il 31 dicembre, **l'ente interessato deve provvedere ad effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni dallo stesso possedute, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di legge, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.** Secondo quanto segnalato dalla Sezione delle autonomie nelle apposite linee di indirizzo per la ridetta revisione straordinaria di cui alla deliberazione n. 19/2017/Inpr, tale previsione è sintomatica della "rinnovata attenzione del legislatore verso un adempimento che, oltre ad essere esteso a tutte le amministrazioni pubbliche, andrà a regime con cadenza periodica". L'obbligo di adozione del piano di razionalizzazione opera, ai sensi dell'art. 20, c. 2, dello stesso Tusp, ove in sede di analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, le amministrazioni pubbliche rilevano:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei 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;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

Come accennato, il Testo unico sulle società a partecipazione pubblica nulla prevede esplicitamente in merito alla funzione consultiva rimessa all'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale in relazione alle delibere consiliari che approvano detti piani di riordino, ferma restando l'obbligatorietà dei pareri demandati ai competenti responsabili dei servizi ai sensi dell'art. 49 del Tuel.

In assenza di specifiche regole settoriali, sono da considerare quelle generali dell'art. 239 Tuel che definiscono le funzioni dell'organo di revisione e i casi di obbligatorietà del relativo parere. Stante l'evidente difficoltà concettuale di ricondurre i piani in discorso tra gli "strumenti di programmazione economico-finanziaria" dell'ente locale e ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 239, c. 1, lett. b), n. 1, del Tuel, la prassi applicativa, sin dall'approvazione dei piani di razionalizzazione straordinaria sopra richiamati e, ancor prima, in ordine ai piani previsti dalla legge di stabilità per il 2015, registra una tendenza interpretativa restrittiva in virtù della quale detto parere sarebbe **necessario solo nel caso in cui l'ente abbia assunto**, con il piano, misure di razionalizzazione delle partecipazioni detenute. In questa prospettiva l'organo di revisione **non sarebbe tenuto mai a pronunciarsi sul piano in assenza di modifiche alle forme di gestione dei servizi erogati e quando, dall'attuazione delle indicazioni riportate nel documento, non derivino mutamenti delle previsioni di bilancio dell'ente, né dei suoi equilibri.** In tal senso sono stati tratti argomenti dallo schema di delibera del consiglio comunale di revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 Tusp elaborato da Anci e trasmesso ai comuni in allegato alla nota sugli obblighi di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie n. 76 del 7 agosto 2017, che pure reca, semplicemente, nei visti "Tenuto conto del parere espresso dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 239, c. 1, lett. b), n. 3, d.lgs. n. 267/2000". A suffragio di tale lettura vengono richiamati, inoltre, gli stessi Principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali più volte citati, laddove (punto 10.9.1) si prevede che **il parere dell'organo di revisione sul piano di razionalizzazione "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". Si ritiene, tuttavia, che una visione sistemica delle funzioni di controllo demandate ai revisori degli organismi partecipati dagli enti locali e un'attenta valutazione della natura e delle funzioni degli stessi piani di riordino possano portare ad una diversa ricostruzione delle funzioni consultiva cui possono essere richiamati i revisori in tal ambito. Anzitutto, la concreta prassi operativa delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti evidenzia come l'esame dei piani di riordino adottati dall'ente locale ai sensi degli artt. 24 e 20 Tusp sia ormai momento centrale per valutare non solo l'avvenuta adozione di misure di razionalizzazione nei casi previsti dalla legge, ma anche il complessivo grado di adeguamento dell'ente e dei suoi organismi partecipati alle nuove regole del Tusp (esp. aggiornamento degli statuti delle società in house; corretta qualificazione delle società partecipate quali "società a controllo pubblico"; rispetto delle regole sulla governance delle stesse società in controllo pubblico sul piano della costituzione degli organi di amministrazione e controllo e della corretta determinazione dei relativi compensi. Questa progressiva mutazione del significato e del valore del piano di riordino delle partecipate è ben espressa nelle linee d'indirizzo per la revisione ordinaria delle partecipazioni approvate con deliberazione della Sezione delle autonomie n. 22/2018/Inpr, laddove si precisa che "l'evoluzione caratterizzante il processo di razionalizzazione – che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico e, quindi, a regime – dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione)". L'equazione razionalizzazione-parere obbligatorio/mantenimento-assenza di parere non pare tenere conto, inoltre, degli indirizzi della giurisprudenza contabile, che ha più volte rimarcato il diverso contenuto che può assumere il programma di razionalizzazione in rapporto alla concreta situazione in cui versa l'ente pubblico socio (nonché delle relazioni, contrattuali e sociali, con la società e con gli altri soci, pubblici o privati), tale da giustificare l'adozione, alternativa, di provvedimenti di fusione (coerenti, per esempio, al caso in cui siano rilevate, ai sensi delle lett. c e g, "partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o

similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali”), di soppressione (coerenti al difetto di inclusione, ai sensi della lett. a, nel novero delle attività legittimamente espletabili da società pubbliche), di liquidazione o di cessione (in caso di partecipazioni non strettamente inerenti alle finalità istituzionali dell’ente o di impraticabilità di provvedimenti diversi rispetto alla cessione o allo scioglimento della società) o, infine, di differente “razionalizzazione”, come potrebbe accadere nel caso in cui ricorrano uno o più parametri indicati alle lett. b), d), e) ed f) del citato art. 20 Tusp. L’esigenza di un ampliamento della funzione consultiva demandata in questo ambito ai revisori risulta in linea con l’orientamento seguito dalla giurisprudenza di controllo (5) sull’opportunità che i piani di razionalizzazione siano sempre muniti del parere dell’organo di revisione economico-finanziaria anche laddove venga statuito il mantenimento senza razionalizzazione delle partecipazioni detenute dall’ente, attesa la necessità di valutare sempre la coerenza delle determinazioni assunte dall’ente titolare delle partecipazioni rispetto alla normativa recata dal Tusp; negli orientamenti della giurisprudenza contabile “il supporto tecnico dell’organo di revisione in un’attività di notevole rilevanza per la gestione finanziaria dell’ente quale quella di riordino delle proprie partecipazioni, nel lasciare impregiudicate le valutazioni di merito di competenza degli organi comunali, viene reputato coerente con la generale funzione di collaborazione dei revisori con l’organo consiliare dell’ente locale desumibile dall’art. 239 Tuel e con gli orientamenti della giurisprudenza della stessa Corte che hanno richiamato l’opportunità di acquisire dette valutazioni anche in casi in cui, a rigore, il parere non sarebbe obbligatorio”.

- Richiamato pertanto il 239 Tuel sia per l’obbligatorietà di acquisire il parere dell’organo di revisione a seconda dei contenuti concreti assunti dallo stesso piano di riordino della partecipate, in quanto se rientranti nelle previsioni dell’art.239 c.1 lett b) n.3 in tema di “modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazioni ad organismi esterni.
- *E qualora non rientrasse in questo comunque rientra nell’autonomia dell’ente prevedere nel quadro di collaborazione dell’organo di revisione con l’organo consigliere previste dall’art.239 c.1. lett.a) del Tuel che il revisore sia sempre tenuto ad esprimere il proprio parere in sede di adozione della delibera di riordino periodico delle partecipazioni detenute ai sensi dell’art. 20 Tusp, anche laddove meramente confermativa del portafoglio di partecipazioni detenute dall’ente: in tali ipotesi il revisore fornirà il proprio avviso sulle prospettive di realizzazione del piano (raccomandando, se del caso, la concreta attuazione delle misure ivi previste) nonché sulla coerenza delle determinazioni assunte dall’ente con la normativa recata dal Tusp, restando impregiudicata ogni valutazione di merito politico rimessa ai competenti organi comunali.*

Esaminata la proposta di razionalizzazione delle partecipate detenute al 31.12.2022 dalla quale si rileva sinteticamente quanto segue:

- che ai sensi del predetto T.U.S.P. (cfr. art. 4, c.1) le Pubbliche Amministrazioni, ivi compresi i Comuni, non possono, direttamente o indirettamente, mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- che ai sensi dell’art. 20 del TUSP esistono i presupposti per una razionalizzazione delle partecipazioni dirette e indirette attraverso fusioni, soppressioni
- che lo scopo del TUSP medesimo è migliorare l’allocazione delle risorse secondo una maggiore efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica
- che il Comune di Toano al 31.12.2022 deteneva 6 Partecipazioni come indicato in proposta di delibera
- che richiamata la Relazione Tecnica alla revisione straordinaria delle partecipazioni ex. Art.24 del Dlgs 19 agosto 2016 n. 175, richiamata in toto nella presente delibera in quanto allegata alla medesima sotto lett. B

- che le azioni di razionalizzazione delle partecipazioni, in coerenza con i documenti e gli atti dell'Ente prodromici, e qui richiamati in toto, prevedono le seguenti azioni:

- 1. recesso della società Piacenza Infrastrutture secondo le disposizioni in materia del Codice Civile ed in ottemperanza al D.lgs. 175/2016;**
- 2. azioni di contenimento costi della società Agac Infrastrutture spa;**
- 3. azione di razionalizzazione della società AST Toano Unipersonale tramite trasformazione in Azienda speciale (motivazioni e modalità di attuazione della razionalizzazione meglio specificate nell'allegato A alla presente deliberazione);**

Vista la documentazione acquisita agli atti dell'ufficio;

Visto il parere del responsabile del servizio finanziario rilasciato ai sensi dell'art. 153, comma 4, del D.Lgs. n. 267/00;

Visto il vigente Regolamento comunale di contabilità;

ESPRIME

parere FAVOREVOLE sulla proposta di deliberazione inerente la razionalizzazione delle partecipate.

Letto, approvato e sottoscritto.

Il Revisore Unico
(dott. Armando Granelli)

Firmato: Dott. A. Granelli