



PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI E FUNZIONE DI VIGILANZA DEL REVISORE DEI CONTI

La gestione delle partecipate e il ruolo del Revisore

15 aprile 2026

Avv. Alessandro Baudino Bessone

Pubblico e privato: due visioni ancora difficili da armonizzare



- **Uso delle società di capitali da parte degli enti pubblici per la gestione di servizi pubblici e attività strumentali: una prassi consolidata a livello comunitario e internazionale, ma soggetta a disciplina molto complessa e stratificata caratterizzata per molti anni da:**
- **“Strabismo” del legislatore:**
 - Con un occhio guarda al diritto societario (efficienza, concorrenza, mercato);
 - Con l’altro occhio guarda al diritto amministrativo (interesse pubblico, poteri di imperio, vincoli di finanza pubblica)
- **Progressiva restrizione dei margini di libertà delle società a capitale pubblico/misto per evitare:**
 - distorsioni della concorrenza;
 - uso delle società come schermo per eludere vincoli di finanza pubblica o per nomine politiche

IL TUSP (d.lgs. 175/2016): obiettivi e principi cardine



- **Obiettivo:** sistematizzare la materia e ridurre incertezze interpretative
- **Principio cardine:** applicazione del diritto societario e del diritto privato alle società partecipate, salvo deroghe espresse del TUSP (art. 1, co. 3)
- **Effetti:** integrazione con il CCII e con le nuove disposizioni in tema di:
 - Approccio globale alla gestione dei rischi
 - Perseguimento degli obiettivi di sostenibilità
 - Tutela del valore sociale, occupazionale dell'impresa in funzionamento
 - Centralità degli obblighi di adeguata organizzazione, pianificazione e prevenzione della crisi

Responsabilità degli amministratori e degli organi di controllo



- **Art. 12 TUSP:**
 - amministratori e organi di controllo sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste per le società di capitali
 - è fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti società *in house*
 - Costituisce danno erariale «*il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*»
- **Dibattito su confini tra responsabilità civile e contabile con orientamenti giurisprudenziali non univoci**

Responsabilità degli amministratori e degli organi di controllo: il principio del «doppio binario»



- **Ordinanza Cass. SS.UU. n. 20297/2024:**
 - coesistenza di azione civile e azione contabile per i medesimi fatti nelle società in house
 - diversa natura e funzione:
 - azione contabile: tutela finanze pubbliche, funzione sanzionatoria;
 - azione civile: pieno ristoro del danno al patrimonio sociale/partecipazione, funzione compensativa
- **Effetto pratico:**
 - possibile doppio fronte di responsabilità per amministratori e controllori;
 - difficoltà di coordinamento delle azioni e di delimitazione dell'ambito del risarcimento

Società in house: requisiti e governance



○ Definizioni TUSP:

- **società in house:** controllate con “controllo analogo” da una o più amministrazioni
- **controllo analogo:** influenza determinante su obiettivi strategici e decisioni significative

○ Condizioni per affidamenti diretti:

- assenza di capitale privato (salve eccezioni di legge, e sempreché il socio privato non eserciti poteri di veto o influenza determinante sulla controllata)
- oltre l'80% del fatturato risultante da compiti affidati dagli enti soci

Società in house: requisiti e governance



- **Deroghe ammesse alla disciplina societaria:**
 - possibilità di attribuire poteri gestori all'assemblea (deroga ad art. 2380-bis e 2409-novies c.c.)
 - particolari diritti in srl (art. 2468, co. 3 c.c.)
 - patti parasociali di durata superiore a 5 anni
- **Rischio di “eterodirezione” abusiva:**
 - possibile corresponsabilità dell'ente controllante ex artt. 2476 e 2497 c.c. per abuso di direzione e coordinamento

Società miste: requisiti e governance



- **Disciplina art. 17 TUSP:**
- socio privato con quota almeno del 30%
- selezione del socio privato tramite gara che riguarda insieme:
 - partecipazione societaria;
 - affidamento del contratto di appalto o concessione oggetto esclusivo della società

Società miste: requisiti e governance



○ **gli statuti delle SPA possono:**

- contenere clausole in deroga delle disposizioni all'articolo 2380-bis per consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa
- prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato
- prevedere l'emissione di azioni correlate al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi

○ **gli statuti delle SRL possono:**

- prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti
- derogare alle riserve di competenza dell'assemblea per eliminare o limitare la competenza dei soci;

○ **i patti parasociali possono:**

- avere durata superiore a cinque anni, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita

Società miste: requisiti e governance



- **Durata della partecipazione privata:**
 - non può essere superiore alla durata dell'appalto/concessione
 - lo statuto deve prevedere meccanismi di scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio
- **Effetti economico-finanziari:**
 - scioglimento del rapporto → **obbligo di rimborso al socio cessato del valore della partecipazione** (con conseguente generazione di un debito rilevante);
 - criteri di liquidazione: rinvio alle norme su recesso (artt. 2437 ss. per SPA e 2473-bis c.c. per srl);
 - non si possono fissare criteri che portino a valori inferiori o superiori a quelli legali

Adeguati assetti organizzativi e pianificazione



- **Nuove disposizioni applicabili (art. 2086 c.c. novellato):**
 - obbligo per l'imprenditore societario di istituire assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati in funzione della rilevazione tempestiva della crisi e della perdita di continuità aziendale;
 - Obbligo di attivazione di strumenti per il superamento della crisi
- **Anticipazione nel TUSP:**
 - art. 6 TUSP: principi sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico
 - strumenti raccomandati:
 - regolamenti interni su concorrenza e proprietà industriale
 - ufficio di controllo interno adeguato, in collegamento con l'organo di controllo
 - codici di condotta
 - programmi di responsabilità sociale d'impresa

Limiti alla libertà di organizzazione nelle società a controllo pubblico



- **Composizione dell'organo amministrativo (art. 11 TUSP):**
 - regola: amministratore unico
 - eccezione motivata: CdA di 3 o 5 membri, per specifiche ragioni organizzative e di contenimento costi
 - obbligo di equilibrio di genere
- **Deleghe gestorie:**
 - statuti devono prevedere deleghe a un solo amministratore (con eventuali deleghe al presidente autorizzate dall'assemblea)
- **Criticità:**
 - compressione della possibilità di distribuire deleghe secondo competenze e esigenze organizzative
 - tensione con esigenze di adeguati assetti e con i modelli 231

Il riconoscimento del «valore impresa» e gli obblighi di pianificazione per la prevenzione della crisi



- **Quadro europeo:**
 - Raccomandazione 2014/135/UE e Direttiva (UE) 2019/1023: favorire ristrutturazione precoce di imprese sane in difficoltà
- **Recepimento in Italia:**
 - CCII (d.lgs. 14/2019 e correttivi); composizione negoziata della crisi come strumento centrale di risanamento
- **Integrazione TUSP–CCII:**
 - art. 14 TUSP: le società partecipate sono soggette a fallimento, concordato, amministrazione straordinaria e ora alle procedure CCII
 - art. 3 CCII: requisiti minimi degli assetti per rilevare tempestivamente il rischio di crisi → base minima dei programmi di valutazione del rischio delle società a controllo pubblico. [18]
- **Obblighi dell'organo amministrativo:**
 - dovere di attivare senza indugio la composizione negoziata quando emergono indicatori di crisi e il risanamento è ragionevolmente perseguibile
 - omissione = grave irregolarità ex art. 2409 c.c. nelle società a controllo pubblico

Limiti agli interventi finanziari del socio pubblico



- **Divieto di ripianamento perdite (art. 14, co. 4 TUSP) salvo:**
 - intervento accompagnato da piano di ristrutturazione con concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico
- **Divieto di aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, garanzie a favore di società partecipate che:**
 - per 3 esercizi consecutivi hanno subito perdite o usato riserve per coprire perdite, salvo specifiche eccezioni
- **Possibilità di trasferimenti straordinari solo:**
 - a fronte di contratti di servizio o programma
 - se previsti in un piano di risanamento approvato dall'autorità di regolazione (ove esistente) e comunicato alla Corte dei conti
 - con obiettivo di equilibrio finanziario entro 3 anni
- **Effetto sanzionatorio:**
 - per 5 anni dopo il fallimento di società a controllo pubblico affidataria diretta, divieto per le PA controllanti di costituire o acquisire partecipazioni in società che gestiscano gli stessi servizi

Sistema dei controlli nelle partecipate



- **Regola generale:**
 - applicazione disciplina codicistica, con specifiche previsioni TUSP
- **Vincoli TUSP:**
 - nelle spa a controllo pubblico: revisione legale non affidabile al collegio sindacale
 - nelle srl a controllo pubblico: obbligo di organo di controllo o revisore (scelta alternativa)
- **Criticità:**
 - rischio di “affievolimento” dei controlli nelle srl se si nomina solo il revisore

Principio generale della separazione dei controlli



- **Separazione delle funzioni di controllo**
 - Controllo sull'amministrazione: affidato all'Organo di controllo (Collegio sindacale o sindaco unico nelle S.r.l.)
 - Controllo su contabilità e bilancio: affidato al Revisore legale o alla Società di revisione
- **Fonti normative principali**
 - Cod. Civ. come integrato dal CCII
 - D.Lgs. 39/2010, come modificato dal D.Lgs. 135/2016
- **Rilevanza rispetto alla crisi d'impresa**
 - La separazione dei ruoli è centrale per la rilevazione tempestiva:
 - dei segnali di crisi,
 - dei fattori di rischio per la continuità aziendale

Ruolo e doveri del Revisore legale



○ **Obbligo di monitoraggio della continuità aziendale**

☐ Il **principio di revisione 570** impone al revisore:

- monitoraggio costante della continuità aziendale,
- segnalazione alla direzione dei fattori di rischio che possono comprometterla

☐ **Art. 25-octies CCII** impone al revisore di:

- segnalare per iscritto, all'organo amministrativo la sussistenza di rischi di 'crisi' o di 'insolvenza' che integrino i presupposti per il ricorso alla composizione negoziata della crisi

○ **Contenuto tipico dell'attività di revisione (art. 14 D.Lgs. 39/2010)**

■ Esprimere un giudizio sul bilancio di esercizio (e consolidato) con apposita relazione. [2]

■ Verificare nel corso dell'esercizio:

- la regolare tenuta della contabilità sociale,
- la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili

○ **Poteri-doveri del Revisore**

■ Ottenere dagli amministratori tutti i documenti e le notizie utili

■ Effettuare accertamenti, controlli, esame di atti e documentazione

Ruolo e doveri del Revisore legale



○ Limiti e assenza di poteri impeditivi

- Il revisore non ha poteri diretti di intervento per:
 - impedire condotte illegittime degli amministratori
 - sanzionare irregolarità o violazioni di legge
- Non può rivolgersi direttamente a soci/azionisti o attivare i controlli esterni del Tribunale organi sociali
- Le sue reazioni si collocano nel flusso informativo verso il Collegio sindacale (art. 2409-septies c.c.), per sollecitarne l'attivazione

Ruolo, poteri e doveri dell'organo di controllo



- **Funzioni principali:**
 - vigilanza su legalità, corretta amministrazione, adeguatezza assetti, continuità aziendale
 - poteri di indirizzo verso l'organo amministrativo (osservazioni, proposte, diffide, verbalizzazione del dissenso)
- **Poteri – doveri di attivazione:**
 - richiesta di informazioni agli amministratori
 - convocazione dell'assemblea in presenza di fatti censurabili di rilevante gravità e urgenza
 - denuncia al tribunale ex art. 2409 c.c. in caso di gravi irregolarità che possano arrecare danno
 - Nuovo potere-dovere: richiesta di liquidazione giudiziale ex art. 37 CCII
- **Logica di utilizzo:**
 - progressività: prima strumenti interni (assemblea, azione di responsabilità), poi, se inefficaci, richiesta di intervento del tribunale o di liquidazione giudiziale

Disallineamento nelle srl e nuovi obblighi di segnalazione (art. 25-octies CCII)



- **Nelle srl con solo revisore:**
 - mancano i poteri - doveri tipici dell'organo di controllo (convocazione assemblea, 2409 c.c., richiesta liquidazione giudiziale)
 - rischio di ineffettività degli strumenti di allerta a tutela di creditori e terzi
- **Intervento del d.lgs. 136/2024 (modifica del CCII):**
 - nuova formulazione dell'art. 25-octies CCII
 - obbligo, per organo di controllo e revisore, di segnalare per iscritto all'organo amministrativo la sussistenza di crisi o insolvenza (art. 2 CCII) e i presupposti per la composizione negoziata
 - segnalazione motivata, con prova di ricezione, e termine (max 30 giorni) per risposta sulle iniziative intraprese
- **Limite:**
 - al revisore non sono attribuiti poteri di reazione esterna analoghi a quelli dell'organo di controllo; la sperequazione resta

Collaborazione e flussi informativi tra organo di controllo e revisore



- **Necessità di:**
 - cooperazione strutturata su due piani: prevenzione e reazione
 - scambio tempestivo di informazioni rilevanti (art. 2409-septies c.c)
- **In fase di prevenzione:**
 - verifica congiunta di assetti, piani, sistemi di controllo di gestione e indicatori di crisi
 - incontri periodici e documentazione nelle carte di lavoro
- **In fase di reazione:**
 - Organo di controllo e revisore: segnalazioni ex art. 25-octies CCII alla direzione
 - organo di controllo: in caso di inerzia della direzione, convocazione assemblea, proposta di revoca amministratori, azione di responsabilità, 2409 c.c., richiesta liquidazione giudiziale

Ruolo del Revisore dell'ente locale socio



○ Norme TUEL:

- art. 147-quater: l'ente locale deve definire un sistema di controlli sulle società partecipate non quotate
- art. 147-quinquies: il controllo sugli equilibri finanziari comprende gli effetti dell'andamento economico-finanziario degli organismi partecipati

○ Funzioni del revisore dell'ente:

- **controllo diretto:** verifica dell'adempimento, da parte dell'ente, degli obblighi verso partecipate
- **controllo indiretto:** verifica che l'ente eserciti un'adeguata vigilanza sulle partecipate
- **cumulo di controllo di legalità e controllo contabile** (a differenza del sistema di controllo delle società partecipate, in cui vige la separazione)

Flussi informativi tra Revisore dell'ente e Organi di controllo delle partecipate



- **Obbligo di scambio periodico di dati e informazioni, mirato alle esigenze di controllo dell'ente**
- **Strumenti operativi:**
 - incontri periodici (avvio mandato, bilancio di previsione, rendiconto, fine mandato)
 - intensificazione in caso di urgenza o criticità
 - richieste di:
 - comunicazioni inviate all'ente;
 - segnalazioni di fatti censurabili o irregolarità;
 - relazioni e verbali su fatti con impatto economico-finanziario sull'ente
- **Necessità di tracciare lo scambio informativo nelle carte di lavoro**

Obblighi di attivazione a confronto: Organi di controllo delle partecipate vs Revisore dell'ente



- **Organo di controllo della società partecipata:**
 - Attivazioni interne (poteri di indirizzo, convocazione assemblea, deliberazione azione di responsabilità) e, se necessario, ricorso al tribunale e richiesta liquidazione giudiziale
 - tutela interessi diffusi di società, soci, creditori, terzi
 - **Non ha obbligo di denuncia** di fatti penalmente rilevanti
- **Revisore dell'ente locale:**
 - art. 239 TUEL: referto all'organo consiliare dell'ente su gravi irregolarità di gestione
 - **obbligo di denuncia ai competenti organi giurisdizionali** se si configurano ipotesi di responsabilità (anche penale)
- **Implicazione:**
 - l'azione penale può essere attivata proprio su impulso del revisore dell'ente socio

Responsabilità civile del Revisore dell'ente locale



- **Art. 240 TUEL:**
 - responsabilità per veridicità delle attestazioni;
 - **obbligo di diligenza del mandatario** (art. 1176, co. 2 c.c. – diligenza professionale qualificata)
 - obbligo di riservatezza
- **Natura dell'obbligazione:**
 - **obbligazione di mezzi:** responsabilità se non vengono adottati i mezzi e le cautele richieste dalla diligenza professionale
- **Prova della responsabilità:**
 - il danneggiato deve provare violazione degli obblighi di diligenza e nesso causale con il danno
- **Responsabilità anche per colpa lieve:**
 - il revisore non può invocare, in generale, l'attenuazione della colpa ex art. 2236 c.c. per la “particolare difficoltà della prestazione”: **la vigilanza è prestazione tipica del suo incarico.**

Principi di vigilanza del CNDCEC come standard di diligenza



- I **“Principi di vigilanza e controllo dell’Organo di revisione degli enti locali”**:
 - dettagliano gli adempimenti da svolgere sulla gestione degli organismi partecipati
 - integrano il contenuto della diligenza professionale richiesta al revisore
 - costituiscono riferimento:
 - per l’impostazione del lavoro di revisione;
 - per la difesa in eventuali azioni di responsabilità (dimostrando di aver operato in conformità ai principi)



www.odcec.torino.it

www.linkedin.com/company/odcec-torino/

www.youtube.com/channel/UCBUHnLEOEHA6YY-MLr8vG8A/videos