



CONTRODEDUZIONI AL PARERE DEL REVISORE DEI CONTI IN RELAZIONE ALLA PROPOSTA DELIBERATIVA: “RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA EX ART. 20 D.LGS N. 175/2016 – RIASSETTO E RAZIONALIZZAZIONE SCR P”

Onorevoli consiglieri,

mi accingo ad illustrarvi le controdeduzioni del Comune in merito al parere contrario, reso dal Revisore dei Conti, dr. Mauro Severi, in relazione alla proposta deliberativa avente ad oggetto il Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20, D.Lgs n. 175/2016) ed il Progetto di riassetto di SCR P. Ho accettato l’invito del Sindaco ad esaminare il parere negativo e ad elaborare le controdeduzioni, in quanto il parere medesimo non sembra impingere su aspetti collegati alla normale sfera di competenza del Revisore (giudizio di **congruità**, di **coerenza** e di **attendibilità contabile** delle previsioni di bilancio e dei programmi e **progetti**), ma su questioni di tipo generale e valutazioni di ordine strategico, che non rientrano nell’ordinaria competenza del Revisore.

Pertanto, sperando, a mia volta, di non eccedere dalle mie prerogative, accettando l’invito, procedo ad illustrare le mie considerazioni in merito.

Orbene, nella seduta consiliare del 7 novembre 2018, era all’ordine del giorno il punto in questione che, come già detto, presenta un duplice, seppur collegato oggetto: la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, dirette ed indirette, detenute dal Comune di Pianengo, e ed il Progetto di riassetto di SCR P. La seduta consiliare era alle ore 21.00. Pervenendo il parere contrario del Revisore nel primo pomeriggio della stessa giornata del 7 novembre, non fu possibile condurre una seria analisi del medesimo, per cui il Consiglio deliberò il differimento.

La questione controversa è, come noto, rappresentata dal **Progetto di riassetto e razionalizzazione** di SCR P. Al riguardo, è opportuno riassumere gli elementi. Già, in sede di approvazione del Piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie più di un anno fa (precisamente il Piano è stato approvato con la deliberazione consiliare n. 43 del 30 settembre 2017), erano stati delineati taluni obiettivi di riforma della società, sintetizzabili come segue: a) cessione della partecipazione, detenuta da SCR P S.p.A., di Biofor Energia S.r.l.; b) valutazione in merito all’eventuale scioglimento di SCS S.r.l. o eventuale fusione di SCS S.r.l. nella controllante SCR P S.p.A.; c) razionalizzazione delle partecipazioni detenute in SCR P S.p.A. e Consorzio It S.r.l., anche per il tramite di eventuale fusione per incorporazione, con l’obiettivo di conseguire risparmi sui costi amministrativi di gestione per effetto di economie di scala ed eliminazione di alcune duplicazioni di costi. Quindi, gli intenti di un riassetto complessivo della società erano stati già anticipati, pur nella non definitività, come ovvio, dei contenuti. Ora, l’attuale Progetto di riassetto e razionalizzazione di SCR P tiene sostanzialmente fede agli iniziali intenti, soprattutto per quel che concerne la cessione delle diverse partecipazioni di SCR P. Anche la prevista operazione di fusione viene, in buona parte, mantenuta, seppur non realizzata attraverso la forma della *“fusione per incorporazione”* (fusione della controllata Consorzio.it nella controllante SCR P), ma in quella della *“fusione inversa”* (fusione della controllante SCR P nella controllata Consorzio.it). Le ragioni di ordine strategico-organizzativo-finanziario, che stanno alla base del riassetto per *“fusione inversa”* sono, esaminando i documenti acquisiti, diverse. Precisamente:

- necessità di dar luogo ad un'unica società in house, esercitante tutte le attività ed i compiti attribuiti alle due attuali (controllante SCRP e controllata Consorzio.it); - il modello della "società in house" consente una migliore gestione delle attività sociali, in aderenza e nel rispetto dei penetranti controlli previsti dalla normativa in materia (in primis: il controllo analogo); - Consorzio.it ha già la forma giuridica di una società in house e ciò favorisce gli intenti del Progetto di riassetto verso un'unica società in house. Come riportato dalla documentazione acquisita, il Progetto di riassetto e di razionalizzazione, prevedente la liquidazione di SCRP e il suo "assorbimento" in Consorzio.it, avverrà nel rispetto dei seguenti criteri ed obiettivi:

- a) Completare al più presto i processi di dismissione delle attività industriali già intrapresi, perfezionando la cessione a Padania Acque S.p.A. delle infrastrutture funzionali al servizio idrico integrato e l'alienazione della partecipazione detenuta in Biofor Energia S.r.l., adoperandosi, per quanto di competenza, affinché i processi di dismissione in atto garantiscano il mantenimento degli attuali livelli occupazionali.
- b) Assicurare la massima continuità nello svolgimento delle attività e dei servizi attualmente facenti capo a SCRP S.p.A., devolvendo alla sua controllata Consorzio It S.r.l. la gestione del sistema di videosorveglianza, del canile intercomunale, degli impianti fotovoltaici realizzati sugli edifici dei Comuni soci, nonché lo svolgimento delle attività di Committenza e dei servizi di committenza ausiliari, portando a termine la realizzazione della caserma dei Vigili del fuoco.
- c) Assicurare la conservazione degli *assets* strategici per i soci quali le piattaforme ecologiche sovracomunali, il canile, gli impianti fotovoltaici, l'area per lo sviluppo delle caserme, assicurandone la disponibilità a Consorzio It S.r.l.;
- d) Garantire anche per il futuro il ruolo di indirizzo che il territorio cremasco esprime attualmente in LGH S.p.A. attraverso la partecipata SCS s.r.l., in accordo con il socio Cremasca Servizi, avuto in ogni caso riguardo alle previsioni dell'accordo di partnership societaria ed industriale sottoscritto con A2A S.p.A. ed al subpatto parasociale concluso tra SCS s.r.l., Aem Cremona S.p.A., Cogeme S.p.A., AEM Pavia S.p.A. e Astem Lodi S.p.A..

Pertanto, il Progetto di riassetto e di razionalizzazione prevede la messa in liquidazione e la scomparsa di SCRP (società attualmente controllante) ed il suo assorbimento in Consorzio.it (società attualmente controllata). Dunque, una fusione cd. "inversa", che prevede la redistribuzione, in favore dei Comuni soci di SCRP, di una pari quota di partecipazioni in Consorzio It S.r.l., per il cui tramite assicurare la continuità del controllo analogo congiunto, quale presupposto indispensabile per l'affidamento di servizi in regime di "in house providing".

Questo il Progetto, che è sottoposto all'esame ed all'approvazione del Consiglio Comunale.

In relazione a tale Progetto, il Revisore ha espresso parere "non favorevole".

Prima di esaminare il contenuto del parere, è assolutamente necessario illustrare ed approfondire la natura e la portata del "parere" del Revisore dei conti.

L'articolo 239, comma 1-bis, del D.Lgs n. 267/2000, stabilisce quanto segue: *"Nei pareri di cui alla lettera b) del comma 1°, è espresso un **motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti**, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153 delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione"*. Sulla base della disposizione normativa ora riportata, appare ben

chiaro che il motivato giudizio, in cui si deve concretare il parere, non può che consistere in una valutazione ancorata a ben precisi parametri di riferimento. Siffatti parametri sono i seguenti:

- a) **"Congruità ed attendibilità contabile"**. Come autorevolmente affermato (*I nuovi pareri obbligatori dell'organo di revisione degli enti locali*, Antonino Borghi, Presidente Ancrel, Azienditalia n 3/2013), il *"giudizio di attendibilità e congruità concerne la verifica dell'accertabilità ed esigibilità delle previsioni di entrata e la congruità e compatibilità delle previsioni di spesa al fine di mantenere o ricondurre in equilibrio la gestione. L'attendibilità e la congruità devono essere dimostrate con valutazioni, analisi, descrizioni e verificate dall'organo di revisione. La congruità delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali"*.
- b) **"Coerenza"**. Come sempre affermato dall'autorevole dottrina prima indicata, *"il giudizio di coerenza concerne sia la coerenza interna sia quella esterna. La coerenza interna implica un nesso logico fra programmazione, previsione, gestione e rendicontazione e quindi che, in sede preventiva, la relazione previsionale e programmatica sia conseguente agli atti di programmazione generale e settoriale. Ai fini della coerenza interna, occorre assicurare che i documenti di programmazione generale e settoriale, di previsione e di gestione siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi. La coerenza esterna comporta una connessione fra la programmazione dell'ente, quella regionale e gli obiettivi di finanza pubblica ed in particolare con gli obiettivi del patto di stabilità"*.

Come appare ben facile arguire, **il potere di valutazione, del revisore è alquanto circoscritto ed è limitato ai soli profili di natura eminentemente finanziario- contabile**. In altri termini, è ben evidente che il parere non può intaccare profili di legittimità giuridica, né afferire a questioni di carattere strategico-decisionale o di merito. Il parere del Revisore dei Conti non può che riguardare i tre indicati e chiari elementi: - la **congruità contabile**; - la **coerenza contabile**; - l'**attendibilità contabile**. Trattasi, come è ben evidente, di profili di esame e di valutazione primariamente finanziari e contabili, i quali, nella nostra concreta fattispecie, riguardano il Progetto di riassetto e di riorganizzazione di SCRP.

Quindi, il Progetto dovrebbe (e deve) essere esaminato alla luce dei tre indicati profili. Null'altro è consentito al Revisore.

Orbene, il parere fornito dal Revisore dei conti, in relazione al Progetto, non sembra inerire ad alcuno dei tre indicati profili. Infatti, proviamo ad analizzarlo nel suo letterale e puntuale contenuto. Le argomentazioni, a sostegno del parere (non favorevole) sono, invero, alquanto contrastanti e, per alcuni versi, contraddittorie, in quanto, in diversi punti, evidenziano la "bontà" del progetto. Ecco, le argomentazioni:

- 1) Si inizia col dire che il Piano di razionalizzazione straordinaria del settembre 2017 non effettua alcun riferimento alle operazioni di riassetto ora proposte. Precisamente: *"nel Piano di Razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni (2017) adottato dal Comune come detto non si fa alcun cenno alle operazioni di aggregazione sopra identificate"*. Trattasi di affermazione in parte imprecisa ed, in altra parte, priva di consistenza. Infatti, da un lato, occorre osservare che non è affatto vero che il Piano di razionalizzazione straordinaria con contiene alcun cenno agli interventi di riassetto ora proposti. Al riguardo, è sufficiente

osservare, come ben evidenziato già precedentemente, che il Piano approvato a settembre 2017 anticipa, in parte, gli attuali intenti di riassetto, soprattutto per quel che concerne la cessione delle diverse partecipazioni di SCRIP. Inoltre, occorre tener conto che non ha alcun senso ragionare in termini di Revisione straordinaria, dal momento che, dopo più di un anno (dal settembre 2017) è ben lecito cambiare la "portata" degli interventi di riassetto. Cambiamento, giova ribadire, di non eccessivo impatto, dal momento che buona parte degli interventi ora proposti erano già in discussione, esame ed approvazione a settembre 2017.

- 2) Successivamente, il Revisore ammette che il Progetto proposto prevede non solo un chiaro contenimento dei costi, ma implica anche l'insorgere di una struttura finanziaria coerente. Precisamente: *"che l'operazione di razionalizzazione delle partecipazioni, così come proposta, ha sì l'obiettivo di conseguire un complessivo contenimento dei costi, oltre che agevolare un piano di sviluppo sul territorio di riferimento grazie anche al nuovo modello organizzativo interno con una struttura finanziaria coerente alla nuova struttura, che si viene a creare"*. Quindi, non si è in presenza di una censura, ma di un encomio al progetto. Per tale ragione, siffatta argomentazione non può essere considerata come elemento a supporto del "parere non favorevole", in quanto trattasi palesemente di argomentazioni a favore del Progetto e non contro.
- 3) Poi, si evidenziano fumose ragioni economiche, non giustificanti la fusione inversa, correlate alla detenzione di licenze, autorizzazioni o beni. Precisamente: *"a parere del sottoscritto, non si ravvisano le ragioni economiche sottostanti per procedere all'operazione di fusione c/d inversa, in quanto la società Controllata non detiene licenze, autorizzazioni o beni la cui trasferibilità alla Controllante risulti onerosa o impossibile e la Società Controllata non gode di particolari status"*. In buona sostanza, la fusione inversa non sembra andar bene, secondo la prospettazione del Revisore, in quanto Consorzio.it (società ora controllata) non detiene particolari licenze, autorizzazioni o beni, che giustificerebbero tale fusione. A ben vedere, il fatto che la "fusione inversa" possa e debba trovare giustificazione, in relazione al corretto controllo del Revisore (che riguarda solo gli indicati profili di congruità, coerenza ed attendibilità contabile), nel possesso dei predetti elementi resta, francamente, un mistero. Ne il Revisore ha illustrato come il possesso dei medesimi possa e debba, d'incanto, giustificare, sotto il profilo contabile, la "fusione inversa".
- 4) Poi, il Revisore chiarisce la sua "preferenza" nei riguardi della diversa fattispecie della "fusione per incorporazione". Precisamente: *"Sarebbe perciò molto più lineare l'operazione di fusione per incorporazione, dove la società Controllante incorpora la società Controllata"*. Il fatto che la "fusione per incorporazione" possa apparire ed anche sia maggiormente "lineare", rispetto alla "fusione inversa", può anche esser vero. Ma, si tratta di una scelta strategica, di una scelta di suprema organizzazione e direzione di una società pubblica, che ben poco ha a che vedere con i parametri di valutazione consentiti al Revisore (congruità, coerenza ed attendibilità contabile).
- 5) Inspiegabilmente, poi, il Revisore medesimo trova la principale ragione giustificatrice della "fusione inversa". Precisamente: *"E' doveroso però rimarcare che, a parziale giustificazione della fusione inversa risulta il fatto che, la società Controllata sia già una società in house"*

sottoposta al controllo analogo da parte dei Comuni soci di SCRP SPA". E' indubbiamente degna di sicuro apprezzamento l'affermazione ora riportata. Tuttavia, se si individua (correttamente) la primaria ragione della fusione inversa nel fatto che Consorzio.it è già una società in house, occorre essere coerenti fino in fondo ed affermare che la fusione (inversa) medesima è allora valida. In alti termini, come già detto al punto "2", siamo in presenza non di una critica al progetto, ma di un attestato di validità al medesimo.

- 6) In conclusione, tuttavia, il Revisore compie un'altra "retromarcia" ed evidenzia l'assenza di fantomatiche "ragioni economiche", assenza che non può giustificare il Progetto di riassetto e razionalizzazione. Precisamente: *"Il sottoscritto, in primis, non ravvisa però le ragioni economiche per procedere ad una messa in scioglimento e liquidazione della società Controllante SCRP SPA, con tutti gli onerosi costi amministrativo-burocratici che una tale procedura comporta, quando poi la stessa SCRP SPA viene poi fusa nella Consorzio.it. srl".* Siffatta affermazione è da considerare come importante, non solo perché dovrebbe costituire l'argomentazione di sintesi e conclusiva del "ragionamento" che ha indotto il Revisore a dare "parere non favorevole", ma anche in considerazione del suo letterale contenuto. Il Revisore fa riferimento a presunte "**ragioni economiche**", che dovrebbero supportare e giustificare il Progetto, ma che, a suo avviso, non ci sono. Ora, come già evidenziato, i corretti parametri del potere di valutazione del Revisore non devono attenere a generiche ragioni economiche, ma dovrebbero dar luogo a puntuali giudizi di congruità, coerenze ed attendibilità. Si perdoni la franchezza, ma tali necessari giudizi mancano del tutto nel parere. Si fa riferimento a ragioni economiche e, poi, non si dice nulla in merito al contenuto di siffatte ragioni. Se tali ragioni economiche dovessero venir interpretate come "economicità" del Progetto, allora la critica (invero già tecnicamente fuoriuscente dagli indicati parametri) appare ancor più fuori luogo, dal momento che il Progetto prevede una più che considerevole riduzione dei costi. Riduzione ammessa, fra l'altro, al punto n. 2, dallo stesso Revisore. Infatti, val la pena di far notare che la documentazione presentata a corredo del Progetto contempla anche un documento, denominato "*Elementi di valutazione di impatto economico*". In tale documento, vengono illustrate tutti gli interventi di riduzione dei costi (riduzione costi di governance, di costi amministrativi generali, di costi di gestione per eliminazione duplicazioni operative, di costi del personale). Il tutto per la rilevante somma di € 803.000,00 di contrazione dei costi! Quindi, se per ragioni economiche si intendesse alludere, eventualmente, alla maggiore economicità del Progetto rispetto all'attuale situazione, non vi è dubbio che il Progetto medesimo si dimostra integralmente e compiutamente convincente, in quanto prevede una notevole riduzione dei costi. Tuttavia, questa è solo una (fondata) ipotesi interpretativa delle affermazioni del Revisore, dal momento che le medesime asserzioni sono prive di un valido corredo motivazionale. Fra l'altro, nell'affermazione conclusiva, si fa riferimento ai "*costi amministrativo-burocratici*" della procedura di fusione inversa proposta dal Progetto. Orbene, ogni procedura può comportare e, talora, sicuramente comporta dei costi. Tuttavia, costituirebbe onere motivazionale di chi afferma indicare le puntuali ragioni dell'affermazione effettuata, cioè quali e quanti siano questi "*costi*". Al riguardo, oltre la mera indicazione, nulla viene detto. Orbene, spiace evidenziare che il parere in questione, oltre a non rispettare gli indicati parametri (congruità, coerenza ed

attendibilità contabile), oltre ad essere caratterizzato da "genericità" e "carenza motivazionale", risulta affetto anche da un altro (non secondario) vizio: l'assenza di una "parte propositiva". Ed, infatti, come già evidenziato in precedenza, l'articolo 239, comma 1-bis, del D.Lgs n. 267/2000, è ben chiaro nello stabilire che il parere deve contenere e suggerire al Consiglio Comunale "*le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni*". Orbene, spiace prender atto che il parere non contiene alcuna misura, alcuna prescrizione, alcuna indicazione, ancorata ai ben noti parametri (congruità, coerenza, attendibilità), in favore del Consiglio Comunale, il quale non viene positivamente ausiliato in tal senso.

In conclusione, non si può che prendere atto che si è in presenza di un parere ad dir poco contraddittorio ed in larga parte debordante dai limiti di legge. Un parere contraddittorio, in quanto nel medesimo si segnalano diversi "punti forti" del Progetto di riassetto e razionalizzazione di SCRP (contrazione delle spese ed esistenza di una struttura societaria già in house). Un parere debordante, in quanto non appare, in alcun modo ancorato (come dovrebbe) ai doverosi parametri di congruità, coerenza ed attendibilità, dando luogo, in diversi punti, a valutazioni di organizzazione strategica della società, che certo non rientrano nell'alveo di competenza del Revisore.

Proprio sulla base di tutte le considerazioni ed argomentazioni poste in essere, si consiglia di rigettare integralmente il parere del Revisore.

Pianengo, lì 17.12.2018

IL SEGRETARIO COMUNALE
(Alesio Dr. Massimiliano)

