



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

CORTE DEI CONTI



0008597-10/11/2016-SC_VEN-T97-P

Al Sindaco del comune di
Asiago (VI)

e per il tramite dell'ente All'Organo di revisione contabile
del Comune di Asiago (VI)

Oggetto: Art. 1, commi 166 e ss, della Legge 23/12/2005, n. 266 - Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2014 – Comune di Asiago (VI).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 06/09/2016 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a Codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2014, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23/12/2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità, sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 04/04/2016 prot. n. 4157 venivano chiesti chiarimenti a codesta Amministrazione Comunale.

L'ente rispondeva con nota del 19/05/2016 prot. n. 7804 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6677 del 16/06/2016). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione al ritardo nell'approvazione del rendiconto (25 maggio 2015) ed



alla presenza di una Società partecipate in perdita reiterata (diretta "VI.ENERGIA S.R.L.).

Inoltre, emergono perplessità dall'esame della deliberazione di riaccertamento straordinario riguardo:

- 1) Il consistente importo di residui passivi eliminati, pari ad € 8.902.189,43, con la conseguenza che l'avanzo di amministrazione passa da € 948.267,27 al 31 dicembre 2014 a € 9.841.869,63 (praticamente decuplicato) al 1/1/2015;
- 2) di questi ben € 8.674.870,89 risultano della parte vincolata, quasi interamente per vincoli derivanti da trasferimenti;
- 3) sia i residui attivi che quelli passivi non immediatamente esigibili sono reimputati solo agli esercizi 2015 e 2016.

1. In ordine alla prima criticità rilevata, il Collegio pur prendendo atto delle motivazioni addotte dall'ente, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost. circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta. Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato. Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "*presunto*", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del T.U.E.L mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in



favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, T.U.E.L., quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448). Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali). Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni. Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000. Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

2. In relazione alla seconda criticità dalla nota istruttoria emerge che la società in perdita - "VI.ENERGIA S.R.L." (partecipata al 3,60%), presenta un'incidenza del risultato d'esercizio sul patrimonio netto, pari a -92,07% e un'incidenza sul capitale sociale, pari a -120,31%; l'ente ha maturato, al 31/12/2014, un indebitamento complessivo di € 1.043.040,00. In relazione a richieste di informazioni sull'esercizio della *governance* societaria l'ente inviava apposita relazione nella quale emergeva quanto segue: *"La situazione patrimoniale al 31 dicembre 2015, sulla base del progetto di bilancio per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015 composto dallo stato patrimoniale e dal conto economico dell'esercizio (allegato sub A), evidenzia una perdita netta di periodo pari a € - 211.119,00 che, sommata alla perdita dell'esercizio 2014 pari ad € - 299.349,00 ha determinato un patrimonio netto*



contabile di € 114.015,00, inferiore di oltre un terzo al valore del capitale sociale pari ad € 248.810,00, configurando per ciò stesso l'ipotesi di cui all'art. 2482-bis c.c. La Società è stata costituita per curare la realizzazione e la successiva gestione di una centrale di cogenerazione a biomasse ligneo-cellulosiche ubicata in comune di Asiago (VI) finalizzata alla produzione di energia elettrica, concessa in ritiro dedicato al Gestore del Servizio Elettrico — GSE S.p.A., ed alla produzione di energia termica utilizzata per alimentare la rete di teleriscaldamento del comune di Asiago. La centrale di cogenerazione era condotta dalla Società in forza di un contratto di concessione sottoscritto con la Provincia di Vicenza, proprietaria del compendio produttivo. Accanto a questa attività principale la Società ha svolto per conto della Provincia di Vicenza, fino al 31 agosto 2014, l'attività di controllo impianti termici. L'impossibilità del precedente socio di maggioranza, di sostenere finanziariamente gli investimenti necessari ad assicurare l'efficienza tecnica dell'impianto e, soprattutto, l'ampliamento della rete di teleriscaldamento, hanno impedito di raggiungere i volumi di vendita, soprattutto di energia termica, necessari a garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico dell'iniziativa e determinato la decisione di alienare la quota di maggioranza nel capitale della Società e della proprietà del compendio produttivo. Tale percorso, avviato già nel corso del 2013 con un primo bando d'asta andato deserto, proseguito con la cessione nel 2014 del ramo d'azienda del controllo impianti termici, attività in grado di assicurare un'elevata redditività sia sotto il profilo economico che finanziario, si è perfezionato nel corso del 2015 quando il gruppo Elettrostudio Energia, a seguito dell'aggiudicazione del bando di gara del 10° ottobre 2014, ha rilevato, dapprima (marzo 2015) il pacchetto di controllo della Società pari al 95,98% del capitale sociale, e successivamente (luglio 2015), la proprietà del compendio impiantistico. Prospettive future Il nuovo socio di maggioranza ha messo a disposizione, attraverso la consociata ESE Asiago S.p.A. acquirente dalla Provincia di Vicenza dell'intero compendio produttivo concesso in locazione e gestione alla Società, risorse finanziarie per ulteriori 1,7 milioni di euro, di cui 0,6 milioni di euro per nuovi investimenti per il recupero di efficienza della centrale di cogenerazione, ed 1,1 milioni di euro per investimenti nell'ampliamento della rete di teleriscaldamento. Gli investimenti di natura produttiva sono già stati in buona parte portati a termine nel mese di novembre 2015, mentre quelli di ampliamento della rete, avviati



nell'autunno 2015, sono in corso di realizzazione e verranno completati a cavallo dell'estate 2016. Sulla base del citato programma di investimenti è stato predisposto un aggiornamento del business plan aziendale, che viene allegato in estratto alla presente Relazione sub B, evidenziando il ritorno all'utile già nell'esercizio 2016, ed una successivo incremento e stabilizzazione della redditività negli esercizi seguenti. Contestualmente è stata predisposta una situazione contabile al 31 marzo 2016, allegata alla Relazione sub C, che evidenzia nel primo trimestre un utile netto di € 56.973,00, a conferma delle attese di redditività presentate nel budget e nel business plan aziendale. Proposte relative ai provvedimenti da assumere per il ripianamento delle perdite. Il bilancio per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 2015, evidenzia una perdita netta di periodo pari a 211.119,00 che, sommata alla perdita dell'esercizio 2014 pari ad € - 299.349,00 ha determinato un patrimonio netto contabile di €114.015,00. Al riguardo, tenuto conto: che la genesi della perdita d'esercizio è principalmente imputabile all'impossibilità di proseguire nell'estensione della rete di teleriscaldamento così da garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico della Società; del programma di investimento già avviato dal nuovo socio di maggioranza, che ha messo a disposizione della Società risorse aggiuntive per complessivi 1,7 milioni di euro; del ritorno, sulla scorta del nuovo business plan aziendale, all'utile già per l'esercizio 2016, nonché delle risultanze contabili al 31 marzo 2016 che presentano un risultato positivo di € 56.973,00”.

La Sezione, prende atto di quanto sopra rappresentato e del miglioramento della performance aziendale nell'anno in corso (2016). Tuttavia, richiama l'attenzione del Comune di Asiago, anche in relazione alla *governance* sugli altri organismi societari, sul fatto che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione che il controllo della Corte dei conti. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto



che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Non si può prescindere, in tale contesto dunque, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati. Vi è la necessità, in altri termini, di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, che non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte dell'amministrazione in merito alle attività svolte dalla società. In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare pregnanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare) a monte la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. Operazione che seppur posta in essere dalla Provincia, necessita una specifica revisione anche alla luce dei più stringenti criteri di valutazione dell'interesse al mantenimento delle partecipazioni societarie come individuati dal recente Testo Unico sulle partecipate. (D. Lgs. 19



agosto 2016, n. 175, cfr. in particolare l'art. 20). Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di *corporate governance*. Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente medesimo. Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori. Detto principio qualificabile come di "sana gestione societaria", appare ora ancor più suffragato a seguito di apposita disposizione normativa che lo impone atteso che nella legge 147/2013 all'articolo 1, comma 553, primo periodo espressamente si prevede che: "A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza". Canone ripreso e confermato nel recente Testo unico sulle partecipate (D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, cfr. in particolare gli artt. 11, 19, in materia di personale e 20).



La disponibilità da parte degli enti locali di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, non può peraltro essere richiamata quale motivo per giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica, efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo. Anzi, appare necessario evidenziare che tale possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza, come nel caso in questione, di soddisfare primari interessi dell'ente in termini di promozione economica e sociale, sembra essersi attenuata se non addirittura scomparsa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, del citato D.L. n. 78/2010. La citata disposizione fa venir meno la possibilità per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentino delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni. Recita, infatti, l'articolo in questione: *“Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali...”*. La ratio della disposizione va individuata nella preoccupazione del legislatore nazionale di evitare la violazione del divieto di erogare aiuti di stato conseguente alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite d'esercizio delle proprie partecipate: prassi che, come noto, la Commissione europea sta cercando di contrastare anche al fine di garantire la massima operatività del principio della concorrenza nel mercato comune. La norma preclude la possibilità di intervenire sul capitale delle società che presentino una perdita strutturale reiterata, tale da minacciare la continuità aziendale e, di conseguenza, la stessa sopravvivenza di quegli organismi non in grado di tendere, se non all'utile, almeno al pareggio di bilancio.



In conclusione, il Collegio invita il Comune di Asiago a tenere in debita evidenza quanto sopra rappresentato al fine di valutare attentamente se dagli andamenti societari possano conseguire effetti sfavorevoli per l'amministrazione in grado di comprometterne gli equilibri di bilancio.

Le ricordate criticità in ordine alla *governance* delle società partecipate dovrebbero nello specifico indurre l'amministrazione ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche alla luce dei criteri ancor più stringenti introdotti dall'articolo 20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, quali:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali);
- 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'articolo 4 del TU partecipate.

3. Da ultimo, in relazione alle risultanze del questionario in ordine agli elevati effetti (in senso migliorativo) sull'importo del risultato di amministrazione del riaccertamento straordinario dei residui e della conseguente reimputazione dei residui attivi e passivi, non immediatamente esigibili, ai soli esercizi 2015 e 2016, la Sezione si riserva, anche in sede di controllo dei rendiconti successivi, di



verificare l'effettiva esigibilità nei periodi indicati dei predetti impegni, ai fini della corretta costituzione e gestione del fondo pluriennale vincolato.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE

Dott. Giampiero Pizziconi

Giampiero Pizziconi

