

Al Sig. Sindaco

Al Revisore dei Conti

Oggetto: Bilancio di esercizio al 31 dicembre 2017 Società partecipata Rivieracqua S.c.p.a. Relazione e comunicazione ai fini dell'adozione degli atti in ottemperanza agli artt. 175 e 193 D.Lgs. n. 267/2000 (assestamento generale di bilancio e salvaguardia degli equilibri).

Con la presente relazione si comunica che sono state acquisite al Prot. NN 1597 del 09/07/2018 e 1611 del 10/07/2018, due comunicazioni della Società partecipata Rivieracqua S.c.p.a., aventi rispettivamente ad oggetto la convocazione dell'assemblea ordinaria dei soci per l'approvazione del bilancio di esercizio della società e la trasmissione dell'istanza di ammissione della società medesima alla procedura di concordato preventivo.

A tal fine si premette che la menzionata Società consortile per azioni a capitale totalmente pubblico è stata costituita il 14.11.2012 allo scopo di gestire il servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale Imperiese e che il Comune di Pornassio Partecipa al capitale sociale, composto da n. 581 azioni ordinarie del valore nominale di Euro 1,50 cadauna, nella misura di 0,47%

Al fine di esaminare la situazione dell'organismo partecipato in ragione degli effetti che la stessa può determinare sul bilancio dell'Ente, tenuto conto del Gruppo Amministrazione Pubblica così come delineato con deliberazione del Consiglio comunale n. Del, si segnala quanto di seguito:

- La menzionata Società svolge il s.i.i. con decorrenza dal 16/06/2015 giusta convenzione stipulata in data 09/06/2015. Ad oggi i rapporti debitori/creditori, riferiti all'anno finanziario 2017 con la società non sono stati oggetto di verifica asseverata come invece è previsto dall'art. 11, comma 6, lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011. A tal fine si precisa che la suddetta verifica è stata più volte richiesta, con note tutte conservate in atti, dalle quali, peraltro si evince che l'Ente è debitore/creditore delle seguenti somme così determinate:
- **A) DEBITI DELL'ENTE VERSO LA SOCIETA' AL 31/12/2017 (importi al netto di IVA)**

Nd	Descrizione	Importo
1	Contributo di gestione 2017 - presunti	€ 1.000,00
2	Contributo a pareggio quota residua dovuta	€ 1.227,27
3	Somma urgenza alluvione	€ 72.000,00
TOTALE		€ 74.227,27

B) CREDITI DELL'ENTE VERSO LA SOCIETA' AL 31/12/2017 (importi al netto di IVA)

Nd	Descrizione	Importo
1	Spese sostenute in nome e per conto della società	€ 24.216,41
TOTALE		€ 24.216,41

- Nonostante l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016, Testo Unico sulle partecipazioni e tenuto conto che l'art. 26 obbligava alla revisione degli statuti societari entro il termine del 31 luglio 2017, la società non ha ad oggi ancora provveduto a quanto sopra.
- Dalla comunicazione pervenuta emerge la richiesta di approvazione del bilancio sociale 2017 all'assemblea dei soci, il quale reca una perdita di esercizio di Euro 6.090,280,00, oltre all'esame della richiesta di ammissione alla procedura di concordato.

In merito alla perdita di esercizio nella nota integrativa al bilancio si legge che viene proposto all'assemblea di riportare a nuovo la suddetta perdita, rinviando così la copertura delle perdite in pendenza dell'istanza per l'avvio di una procedura concorsuale.

A tal proposito si precisa che l'art. 14 del D.Lgs. n. 175/2016 espressamente prevede:

1. *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 in stato di insolvenza 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.*
2. *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.*
3. *Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.*
4. *Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5.*
5. *Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine*

pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.

La suddetta norma richiama il principio del c.d. divieto di soccorso finanziario di organismi a partecipazione pubblica, affermatosi nel corso del tempo da parte della Corte dei conti ed espressione sintetica del vincolo di finanza pubblica fissato in origine dall'art. 6, comma 19 D.L. n. 78/ 2010, convertito dalla Legge n. 122/2010. Tale disposizione, infatti, prima della sua abrogazione avvenuta a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016, stabiliva che le Pubbliche amministrazioni non potessero effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie, a favore di società, non quotate, da esse partecipate, che avessero registrato perdite per tre esercizi consecutivi o nel caso di utilizzo di riserve disponibili per il ripiano di perdite anche in corso d'anno, a meno che il capitale si fosse ridotto di almeno 1/3 e in misura tale da richiedere obbligatoriamente le iniziative di cui all'art. 2447 del codice civile per essere sceso al di sotto del minimo legale. La norma in esame disponeva altresì l'ammissibilità di trasferimenti alle partecipate a fronte di convenzioni o contratti di servizio, per lo svolgimento di servizi di pubblico interesse o per la realizzazione di investimenti, in quanto non rappresentativi di forme di "soccorso finanziario", bensì, rispettivamente, manifestazione di controprestazioni rese nell'ambito di un rapporto contrattuale sinallagmatico o di interventi finalizzati allo sviluppo.

Per la Corte dei conti, infatti, la copertura di perdite "strutturali" è di fatto destinata solo a ritardare la manifestazione di insolvenza del soggetto partecipato, determinando pertanto un assorbimento di risorse pubbliche erogate per finalità contrarie alle regole di finanza pubblica, con impatto sui bilanci della PA, e produce un ingiustificato privilegio in favore dei creditori della società partecipata stessa rispetto a quelli degli organismi societari le cui partecipazioni sono detenute da privati. A parziale contemperamento della rigidità del predetto orientamento, la Magistratura Contabile fa salve le iniziative assunte dalla PA, tra quelle in astratto riconducibili al "soccorso finanziario", a fronte delle quali vengano però predisposti piani industriali sottostanti al provvedimento di sostegno, da cui si possano ragionevolmente ritenere sussistenti delle concrete prospettive di efficienza gestionale nonché le condizioni per il ripristino di un equilibrio economico finanziario durevole, almeno nel medio periodo.

Si esclude, quindi, che soggetti che operano nel mercato comune possano beneficiare di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica (aiuti di stato).

In forza del suddetto principio generale di "divieto di soccorso finanziario", la giurisprudenza della Corte dei conti Sezione Lombardia riconosce che l'ammissibilità del sostegno agli organismi partecipati che versano in situazioni di difficoltà economico-finanziaria, purché siano, contemporaneamente, rispettate le tre seguenti condizioni:

- non venga violato il precetto del citato art. 6, comma 19 del D.L. n. 78/2010, e quindi non vengano poste in essere le operazioni in esso espressamente elencate a vantaggio di società che hanno chiuso tre esercizi consecutivi in perdita;
- la difficoltà del soggetto giuridico partecipato deve essere transitoria e quindi superabile nel breve-medio periodo;
- infine, deve essere evidenziata la convenienza dell'intervento di sostegno in favore della partecipata, qualsiasi forma esso assuma.

Le ultime due condizioni, a loro volta, necessitano di essere verificate puntualmente tramite l'utilizzo di strumenti di programmazione, quali appunto piani industriali e business plan.

L'Ente locale deve, quindi, prima valutare l'intervento di sostegno in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione e fornire della scelta assunta ampia motivazione per comprovare le ragioni di convenienza dell'intervento, in applicazione del principio cardine della Legge n. 241/1990 la quale, all'art. 3, impone di fornire una adeguata motivazione, tanto più estesa quanto maggiore è la discrezionalità degli atti posti in essere dalla PA.

Il sopra illustrato divieto di soccorso finanziario non è venuto meno in seguito all'introduzione del meccanismo dell'accantonamento, disciplinato prima dall'art. 1, commi 550 – 552 della Legge n. 147/2013, poi dall'art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016, che incide direttamente sui bilanci comunali.

Il sistema introdotto dalla Legge n. 147/2013 sostanzialmente prevede che, qualora un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, l'ente locale partecipante è tenuto ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo. Viene dunque creata in tal modo una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari nella stesura del bilancio di previsione. Tale misura risponde all'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati.

Le citate disposizioni prevedono anche che le somme accantonate nel fondo vincolato in questione tornino nuovamente nella disponibilità dell'ente partecipante (e possano cioè essere destinate alla copertura di spese effettive) qualora il medesimo ripiani le perdite di esercizio o dismetta la partecipazione, oppure il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.

Attualmente l'art. 21 prevede che qualora un Organismo societario partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, l'Ente locale partecipante deve assolvere degli obblighi che ricadono direttamente sul proprio bilancio. Più precisamente vige l'obbligo a carico della PA di accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione detenuta, a carico della gestione corrente, l'importo corrispondente in un apposito Fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo; o comunque, nel caso di contabilità civilistica, se ne dovrà tener conto nella valutazione della partecipazione con il metodo del patrimonio netto.

Viene a instaurarsi, pertanto, una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione della capacità di spesa effettiva disponibile per gli Enti soci. Tale disposizione, come tutte quelle contenute nel TUSPP, analogamente alla legislazione a cui sono soggette le aziende speciali e le istituzioni per gli effetti della Legge n. 147/2013, è stata introdotta con la finalità di stimolare l'efficienza gestionale nella conduzione di società partecipate, nel perseguimento della sana gestione degli Organismi partecipati. In applicazione delle norme testé richiamate, le somme accantonate nel Fondo rientrano poi nella disponibilità dell'Ente partecipante qualora le perdite da cui traggono origine vengano effettivamente ripianate (attraverso interventi finanziari dell'Ente socio, oppure grazie ai risultati conseguiti dalla gestione degli organismi partecipati negli esercizi successivi), o nel caso in cui l'Ente stesso dismetta la partecipazione, oppure quando il soggetto partecipato sia posto in liquidazione ai sensi dell'art. 2484 del codice civile.

A ben vedere, quindi, l'art. 21 del D.Lgs. n. 175/ 2016 si pone, rispetto al divieto di "soccorso finanziario", su un piano diverso ma non certo contrastante, dal momento che gli Enti soci, sebbene obbligati a stanziare risorse corrispondenti alle perdite maturate nella gestione di società da essi partecipate, possono utilizzarle, comunque, solo se vi è una fondata convenienza, accertabile attraverso la previsione di un recupero da parte loro, almeno nel medio periodo, di un equilibrio economico- finanziario durevole, all'interno di piani di investimento e di business plan.

Infatti, nel caso di crisi delle società partecipate occorre una lettura del combinato disposto degli artt. 6 e 14, comma 2, i quali, nell'ottica dell'efficienza delle gestioni all'interno del "Gruppo pubblico", definiscono le regole per prevenire la crisi di impresa e per l'immediata implementazione di azioni correttive nella circostanza in cui la crisi stessa si manifesti.

L'art. 6, comma 2 richiede, infatti, che le società a controllo pubblico predispongano "specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale" e che ne informino l'assemblea per il tramite della "relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio". La norma non precisa se questa relazione debba essere integrata nella relazione sulla gestione o meno, ma è chiara su quando debba essere presentata e a chi, **ovvero in assemblea in sede di approvazione del bilancio, ai soci.**

L'art. 14, comma 2 a sua volta prevede che qualora emergano, nel monitoraggio dei programmi di valutazione del rischio, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo debba adottare senza indugio i provvedimenti necessari per prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un piano di risanamento. La norma di specie dispone inoltre che gli interventi che scaturiscono dal piano di risanamento dovranno, obbligatoriamente, a loro volta, *"essere accompagnati da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte"*.

Peraltro il divieto di soccorso finanziario riguarda anche le società partecipate in liquidazione, qualora il patrimonio di queste non sia in grado di soddisfare le pretese creditorie. Se l'ente pubblico decidesse - nella propria discrezionalità - di sostenere finanziariamente la società partecipata in liquidazione, lo stesso dovrebbe pertanto evidenziare, attraverso congrua motivazione, la sussistenza di un interesse pubblico concreto, giustificativo dell'operazione da intraprendere, valutandone attentamente la sostenibilità finanziaria e la convenienza. Tale scelta, infatti, finirebbe inevitabilmente per costituire una rinuncia implicita al limite legale della responsabilità patrimoniale della società di cui all'art. 2325 del codice civile.

Di conseguenza, anche un accollo generalizzato dei debiti assunti dalla società si pone in contrasto non solo con gli artt. 204 e 207 del TUEL, ma con la stessa regola costituzionale per cui l'indebitamento è assumibile solo per far fronte a spese d'investimento.

Premesso quanto sopra, si ritiene necessario evidenziare le seguenti criticità:

- L'approvazione del bilancio di esercizio 2017 della società partecipata deve essere subordinata alla verifica della corretta rilevazione del credito vantato dall'Ente verso la società;
- Nella documentazione depositata per l'approvazione del bilancio manca la relazione del collegio sindacale, come previsto dall'art. 28 dello statuto della società;
- La perdita evidenziata ha di fatto completamente eroso il capitale sociale; tuttavia ai sensi dell'art. 182 sexies della legge fallimentare, non si applicano gli artt. 2446 e 2447 del codice civile. In attesa della formalizzazione della proposta di concordato preventivo con continuità aziendale corredato dal piano di risanamento, si ritiene necessario comunque sottolineare che, ai fini della copertura della perdita, è fortemente limitata per le amministrazioni locali, considerato l'uso di risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari. Con la conseguenza che il Comune che intenda assorbire a carico del proprio bilancio i risultati negativi della gestione di un organismo partecipato è tenuto a dimostrare lo specifico interesse pubblico perseguito in relazione ai propri scopi istituzionali, evidenziando in particolare le ragioni economico-giuridiche dell'operazione, le quali, dovendo necessariamente essere fondate sulla possibilità di assicurare una continuità aziendale finanziariamente sostenibile, non possono non implicare, tra l'altro, una previa e adeguata verifica delle criticità che hanno generato le perdite, i necessari accertamenti volti ad individuare eventuali responsabilità gestionali imputabili agli amministratori societari, nonché una compiuta valutazione circa l'opportunità della conservazione in vita dell'organismo partecipato o del semplice

mantenimento della partecipazione, ossia della convenienza economico-finanziaria di tale modalità di gestione del servizio rispetto ad altre alternative possibili (ad esempio, gestione diretta, affidamento a terzi con gara ad evidenza pubblica, eccetera);

- In relazione all'istanza di concordato preventivo presentata dalla Società al Tribunale di Imperia si precisa che il concordato costituisce una procedura concorsuale che ha come presupposto lo "stato di crisi" dell'imprenditore, individuabile anche nello stato di insolvenza e come funzione quella di consentire all'imprenditore medesimo di superare tale stato ed evitare così il fallimento, attraverso l'attuazione di un piano da inserire nell'ambito di una proposta che il debitore rivolge ai creditori. Occorrerà quindi valutare il contenuto della proposta che sarà presentata al tribunale;
- Si ritiene, infine, doveroso segnalare che i soci valutino attentamente l'esercizio dell'azione di responsabilità (art. 2393 codice civile) nei confronti degli amministratori della società nel caso di *mala gestio* dell'organismo partecipato.

La presente ha valore di mera comunicazione al revisore, mentre al Sindaco si chiede di darne comunicazione al Consiglio comunale al fine di procedere ad una attenta, precisa e puntuale valutazione e verifica delle azioni da intraprendere in merito alla predetta partecipata, anche in considerazione del fatto che ogni forma di finanziamento pregiudicherebbe gli equilibri finanziari dell'Ente. Al momento si rimanda comunque a successivi atti da adottare in relazione alle intervenute decisioni societarie.

Il Responsabile del servizio
L. Bellando

