



REPUBBLICA ITALIANA

LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

25 GEN. 2015

R/S
Sindaco
G.lli

173

14

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Berlozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



nell'adunanza pubblica del 10 dicembre 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

Premesso che

1. Il Comune di Pandino (CR) è un comune di 9147 abitanti.

Dall'esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2012, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 165 e ss. sono emerse delle criticità relative ai seguenti profili:

1. gestione dell'Azienda Speciale Multiscrizi Pandino;
2. riconoscimento di debiti fuori bilancio per un importo pari ad € 159.186,32.

Il Magistrato istruttore ha chiesto con nota n. 12042 del giorno 27 ottobre 2014 delucidazioni e documentazione sulle criticità sopra richiamate.

Con nota prot. CC n. 12441 del giorno 31 ottobre 2014, l'Organo di revisione dell'Ente espone quanto segue:

- in merito al rilievo sub 1., "Si allega il bilancio relativo all'esercizio 2012 con la nota integrativa e gli altri allegati dalla quale si evincano le informazioni richieste. Comunque, siccome al revisore viene richiesto anche un parere sulle "reiterate perdite" e le "ragioni dell'elevato indebitamento", si producono le seguenti valutazioni derivate dall'esame dei valori di stato patrimoniale e conto economico.

A- REITERATE PERDITE

I valori presi in esame sono quelli del conto economico degli esercizi 2011 e 2012.

	Anno 2012	Anno 2011
Valore della Produzione	3.237.115	2.754.884
Costi della Produzione	3.139.868	2.795.840
Risultato della gestione caratteristica	97.247	(40.956)
Gestione finanziaria	(119.354)	(17.407)
Gestione straordinaria	23.598	90.247
	1.491	11.884
RISULTATO ANTE IMPOSTE		
Imposte diretta	(8.524)	9.140
RISULTATO ESERCIZIO	10.015	2.744

Al proposito si afferma che, in via teorica, l'equilibrio economico, in senso contabile viene conseguito in entrambi gli esercizi, in quanto il risultato è positivo. Questi valori sono, tuttavia, contrastanti in quanto l'equilibrio economico globale non viene confermato nell'esercizio 2011 per quanto riguarda la gestione caratteristica (40.956). Ed è proprio la gestione caratteristica che fa leva sulla valutazione ed il messaggio dei numeri è orientato verso una tendenza gestionale positiva. Devono essere però prese

in considerazione anche le gestioni derivate e precisamente la gestione finanziaria, la gestione straordinaria e le imposte dirette, comprese quelle anticipate. La loro incidenza percentuale sui ricavi è, come in tutte le attività d'impresa, marginale. Le informazioni allegare possono dare modo di valutare in maniera analitica per centri di ricavo e centri di costo e se si vuole approfondire nei particolari il Revisore dei Conti ritiene siano esaustive.

B- RAGIONI DELL'ELEVATO INDEBITAMENTO

Dai valori patrimoniali si deduce in modo inequivocabile che la struttura finanziaria dell'azienda è squilibrata. Questa situazione è una conseguenza sia della struttura finanziaria che dei flussi delle fonti di finanziamento e per l'equilibrio economico formale. L'incidenza degli oneri finanziari sui ricavi ha avuto un andamento negativo (119.354), ma questo contrasta con l'andamento del consolidamento delle fonti durevoli, la quale si sta muovendo in direzione del miglioramento dell'equilibrio della struttura finanziaria. In particolare i debiti a breve termini sono sensibilmente diminuiti. Purtroppo, come ogni attività economica o finanziaria che sia, si trova in balia dell'andamento macroeconomico;

- in relazione al rilievo sub 2., si "allega la delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 29/10/2012 con la quale viene riconosciuto il debito".

2. In base all'esame della documentazione trasmessa dal revisore del Comune, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

L'Ente non ha presentato una memoria illustrativa in vista dell'Adunanza, a cui sono, però, intervenuti il Sindaco, il Revisore del Comune, il Segretario Comunale e il Responsabile dei servizi finanziari, che hanno chiarito alcuni dei profili non sviluppati nella nota di risposta istruttoria e con i quali è stata concordata l'acquisizione di ulteriore documentazione, acquisita successivamente all'Adunanza.

Considerato in diritto

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile

ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 3, comma 1 lett. c) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare 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"*.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"*, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del D.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del D.L. n. 1/4/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura

collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il veglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014 il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collocano su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio e dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità.

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di "squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" la Sezione regionale può attivare un procedimento che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto guidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non

siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Pur rilevata l'assenza di irregolarità tali da integrare una pronuncia ex art. 148-bis TUEL, si osserva quanto segue in ordine alla specificata criticità.

Azienda Speciale Multiservizi Pandino

2. Entrambe le criticità sopra evidenziate e che hanno motivato il deferimento del Comune di Pandino sono riconducibili alla gestione dell'Azienda Speciale Multiservizi Pandino.

Al riguardo appare opportuno affrontare per primo il rilievo relativo al riconoscimento di debiti fuori bilancio per un importo pari ad € 159.186,32. A seguito di richiesta istruttoria sul punto, il Revisore del Comune, con la nota sopra richiamata, ha trasmessa la sola delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 29/10/2012, con la quale, però, si è provveduto al riconoscimento di un debito di importo pari ad € 9.186,32, relativo ad un incarico professionale per la revisione del Regolamento edilizio comunale, rispetto al quale era stata compiuta un'erronea imputazione di spesa. A seguito di specifica richiesta di chiarimenti nel corso dell'Adunanza, è stata successivamente trasmessa la delibera del Consiglio comunale n. 51 del 26/09/2012, con la quale si è provveduto al riconoscimento, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 267/00, di un debito fuori bilancio "derivante dalla perdita rilevata a seguito della chiusura del bilancio d'esercizio dell'Azienda Speciale Multiservizi ASM Pandino", finanziando "la somma di € 150.00,00 su apposito intervento del bilancio di previsione 2012". Tale ultimo riconoscimento merita di essere di seguito approfondito.

Invece, sempre preliminarmente, va evidenziato come relativamente al primo motivo di deferimento, vi sia la rilevata e non giustificata in istruttoria discrepanza tra i dati di bilancio dell'Azienda speciale in analisi relativi al 2011 e al 2012 presenti nel sistema Siquel e gli effettivi dati ricavati dai bilanci approvati e trasmessi in istruttoria. A fronte di quest'ultimi dati sopra riportati, risultavano inseriti in Siquel i seguenti valori:

Codice fiscale	0144527014001					
Denominazione	AZIENDA SPECIALE MULTISERVIZI PANDINO					
Attività prevalente	FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO					
Partecipazione	Diretta					
Quota partecipazione dell'ente nell'U.P. di 1° livello						
Quota % di partecipazione	100					
	Bilancio d'esercizio consolidato 2010	Bilancio d'esercizio consolidato 2011	Bilancio d'esercizio consolidato 2012	Bilancio d'esercizio 2010	Bilancio d'esercizio 2011	Bilancio d'esercizio 2012
Valore della Produzione*				1.642.893,00	2.714.884,00	3.239.175,00
- di cui servizi a favore della PA						520.044,00
- di cui contributi in c/esercizio erogati dall'Ente						180.000,00
Utile o perdita d'esercizio				1.164,00	2.744,00	15.015,00
Utile o perdita d'esercizio al netto delle voci di cui alle lett. D), E) e n°22 del conto economico (art. 2425 c.c.)					-78.363,00	-13.583,00
Dividendi distribuiti					0,00	0,00
Indebitamento al 31.12**					5.804.663,00	5.017.054,00
T.F.R.***					151.873,00	278.787,00
Personale dipendente al 31.12 (numero unità)					50	50
Personale dipendente al 31.12 (costo)****					1.121.267,00	1.120.076,00
Crediti dell'organismo verso l'Ente Locale al 31.12						10.000,00
Crediti dell'Ente Locale verso l'organismo al 31.12						
Altri debiti contratti dall'organismo verso l'Ente locale al 31.12						2.087.490,00
- di cui Anticipazioni di credito erogate dall'Ente all'organismo partecipata						
Importo prestiti obbligazionari sottoscritti dall'Ente						
Fidjuzioni dell'Ente locale verso l'organismo al 31.12						2.410.000,00
Fidjuzioni assese, dall'ente nel corso dell'anno a favore dell'organismo partecipata						
Lettere di patronage "forte" a favore dell'organismo partecipata al 31.12						
Altre forme di garanzia dell'Ente locale verso l'organismo al 31.12						
Nota per altre forme di garanzia						

Com'è evidente emerge da tale tabella una perdita d'esercizio, al netto delle voci di cui alle lett. D), E) e n. 22 del conto economico (art. 2425 c.c.), pari ad € - 78.363,00 per il 2011, e ad € - 13.583,00 per il 2012. A seguito dell'Adunanza tali dati sono stati modificati dall'Ente e si registra ora una situazione di utile pari ad € 11.884,00 per il 2011 e € 1.491,00 per il 2012. Al riguardo si richiama l'attenzione dell'Ente e dell'Organo di revisione sulla necessità di curare e di verificare la correttezza dei dati inseriti sul sistema Siquel, al fine di consentire a questa Sezione di poter esercitare in modo effettivo i propri poteri di controllo.

3. Ciò premesso, giova ricordare che ASM Pandino è un'azienda speciale del Comune di Pandino dotata di personalità giuridica, di autonomia statutaria e imprenditoriale, che è stata costituita con delibera del Consiglio Comunale n. 20 in data 21 maggio 2008. L'articolo 4 dello Statuto individua le attività che possono essere svolte dall'azienda stessa. Attualmente ASM Pandino opera nelle seguenti aree:

- Proprietà e gestione diretta della Farmacia Comunale di Pandino
- Proprietà e gestione diretta del Centro Sportivo Blu Pandino

- Area Multiservizi (Servizi di supporto all'ente: gestione documentale, front office e servizi Area Lavori Pubblici; Servizi di front office a favore del gestore del servizio idrico integrato Padania Acque Gestione spa;
- Gestione strutture cimiteriali (Cimitero del Capoluogo di Pandino, Cimitero Frazione di Nosadello, Cimitero Frazione di Gradella).

In merito alla complessiva situazione economico-finanziaria dell'Azienda, appare condivisibile quanto ritenuto dal Revisore dell'Ente nella propria relazione istruttoria relativamente allo squilibrio della struttura finanziaria dell'Azienda, dovuta all'incidenza degli oneri finanziari.

Per quanto attiene, di contro, all'equilibrio economico, merita di essere approfondito l'intervento operato dal Comune, sia relativamente all'esercizio 2011, con il riconoscimento del debito fuori bilancio sopra richiamato, sia anche per quanto attiene l'esercizio 2012, come può ricavarsi dal relativo bilancio. Più nel dettaglio, come può leggersi nel bilancio 2011 (Nota integrativa):

- "vi è un credito finanziario verso l'ente controllante, pari ad C 150.000,00, quale contributo a copertura della perdita dell'esercizio";
- "dalla contrapposizione fra i costi ed i ricavi si evidenzia un utile di esercizio di C 2.744,00 che il Consiglio di Amministrazione propone venga destinato interamente al Fondo di Riserva Statutaria. Si precisa che a questo risultato si è pervenuti considerando che il Comune di Pandino, in caso di necessità, deve, per Legge e per Statuto, garantire il pareggio di Bilancio, riconoscendo all'Azienda Speciale un contributo per copertura dei costi sociali; detto intervento ammonta ad C 150.000,00".

Nella Relazione illustrativa si specifica che:

"ATTIVITÀ COMUNE sono allocate in tale voce i ricavi provenienti dai servizi prestati in favore delle società del gruppo e il contributo previsto dal Comune di Pandino a copertura dei costi sociali di cui all'articolo 114 comma 6 del D.Lgs. 267/2000. La necessità di copertura dei costi sociali si è resa necessaria in quanto le economie provenienti dalle società del gruppo sono state assorbite dalla gestione del Centro Sportivo e dalla copertura delle esposizioni finanziarie (interessi annui di circa 110.000,00 euro). Evidente la veridicità dell'assunto se si analizza il prospetto delle risorse riconosciute al Comune da parte delle società del gruppo nel periodo 2003 / 2011. L'equilibrio economico delle società/azienda ha consentito all'ente di gestire i servizi con risparmi di spesa sino al 2010. In sintesi, le attività della ex patrimoniale Apes Servizi srl oggi in liquidazione e di Apes srl consentono, in parte di retribuire i servizi prestati da Asm Pandino (circa 195.000,00), coprire i costi dei mutui accessi per il pagamento delle reti acquedotto cedute dal Comune alla società (circa 110.000,00), coprire il disavanzo derivante dal Centro Sportivo".

Uguualmente nel bilancio 2012 (Nota integrativa):

- "vi è un credito finanziario verso l'ente controllante, pari ad € 150.000,00, quale contributo a copertura dei costi sociali così come previsto dall'articolo 114 del D.Lgs. 267/2000"
- "dalla contrapposizione fra i costi ed i ricavi si evidenzia un utile di esercizio di € 10.015,00 che il Consiglio di Amministrazione propone venga destinato interamente al Fondo di Riserva Statutaria. Si precisa che a questo risultato si è pervenuti considerando che il Comune di Pandino, in caso di necessità, deve, per Legge e per Statuto, garantire il pareggio di Bilancio, riconoscendo all'Azienda Speciale un contributo per compensare i costi sociali; detto intervento ammonta ad € 150.000,00".

Nella Relazione illustrativa si specifica che:

"ATTIVITÀ COMUNI: sono allocate in tale voce i ricavi provenienti dai servizi prestati in favore delle società del gruppo e il contributo previsto dal Comune di Pandino a copertura dei costi sociali - euro 150.000,00 - di cui all'articolo 114 comma 6 del D.Lgs. 267/2000. La necessità di copertura dei costi sociali si è resa necessaria in quanto si sono verificate le seguenti condizioni negative che hanno portato ad una riduzione dei ricavi:

Minori introiti canone utilizzo rete gas dovuti ai congruagli sulle tariffe approvati dall'Autorità per energia elettrica e gas (saldo 2010 - 2011 - 2012)	Euro 28.384,00
Minori introiti servizio idrico integrato dovute ad una riduzione dei consumi sull'acqua potabile	Euro 26.000,00
Spesa straordinaria per sgombero neve non coperta da corrispettivo del Comune	Euro 15.000,00
Spese per servizi all'Ente non coperte da corrispettivo: - Manutenzione ordinaria immobili: euro 71.900,00 - Manutenzione del verde e igiene urbana: euro 76.000,00 - Servizio gestione documentale: euro 13.528,00 - Servizio supporto area Lavori Pubblici: euro 16.365,00 - Manutenz. impianti illuminazione pubblica: euro 14.051,00	Euro 101.853,00
IMPORTO TOTALE MANCATI INTROITI	Euro 171.237,00

4. Come questa Corte ha avuto anche di recente modo autorevolmente di rilevare (cfr. Sez. Autonomie deliberazione n. 15/sezaut/2014/frg), "un ruolo a sé svolgono le aziende speciali e le istituzioni, normate dall'art. 114, d.lgs. n. 267/2000, aventi caratteristiche, rispettivamente, di ente e di organismo strumentale dell'ente locale. In un contesto politico economico ormai risalente, caratterizzato dal convincimento un tempo diffuso della migliore realizzazione dell'interesse pubblico mediante il ricorso agli istituti di diritto comune e dalla fiducia nelle capacità del "mercato" di regolare al meglio

anche attività tipicamente riservate alla pubblica amministrazione, si è assistito a un vero e proprio proliferare di società private a totale/parziale partecipazione pubblica, aventi a oggetto la gestione di servizi in precedenza erogati da amministrazioni pubbliche. In questa prospettiva, aziende speciali e istituzioni sono stati considerati istituti recessivi. Va, tuttavia, considerato che le aziende speciali e le istituzioni sono soggette al principio del pareggio di bilancio (art. 114, co. 4, d.lgs. n. 267/2000) mentre le società di capitali, per loro natura, possono accumulare perdite (nei termini consentiti dal codice civile) e rispondere dei debiti nei limiti del patrimonio conferito. [...] L'attuale situazione è, invece, caratterizzata dalla preoccupazione di arginare il fenomeno delle società partecipate, i cui risultati economici sono stati modesti se non fortemente negativi per gli enti soci, come pure è sentita l'esigenza di contrastare fenomeni elusivi, nel caso in cui l'uso improprio dello strumento societario si concretizzi nella violazione dei vincoli di finanza pubblica.

L'evoluzione del quadro normativo è nel senso del superamento di una disciplina parcellizzata dei diversi modelli di gestione dei servizi pubblici locali, in favore di una regolazione che tende a omologare la disciplina degli organismi partecipati, ormai tutti interessati da disposizioni di razionalizzazione volte al contenimento della spesa, quale che sia il modello organizzativo adottato. Con la novella all'art. 114, d.lgs. n. 267/2000, è stato esteso ad aziende speciali e istituzioni l'obbligo di iscrizione e di deposito dei "propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno". La legge di stabilità 2014 ha consolidato la disciplina di rigore per aziende speciali e istituzioni, nonché la tendenziale omogeneità di trattamento degli organismi partecipati, qualunque sia la loro forma giuridica. L'applicazione diretta dei vincoli in materia di spesa di personale riguarda, in linea di principio, aziende speciali ed istituzioni, ma è consentito, con deliberazione motivata degli enti soci, di escludere dal regime limitativo singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) o le farmacie, nel rispetto degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale (art. 1, co. 557, l. n. 147/2013)".

4.1. Ciò premesso in termini di inquadramento generale, preme richiamare l'attenzione sul disposto del comma 4 del richiamato art. 114, secondo cui "l'azienda e l'istituzione conformano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo dell'equilibrio economico" e sul comma 6 della medesima disposizione, che statuisce che "l'ente locale ... provvede alla copertura degli eventuali costi sociali". Ne deriva che quest'ultima previsione autorizza l'Ente ad intervenire finanziariamente non per garantire la copertura di perdite di esercizio indipendentemente dalla causa delle stesse, ma soltanto per coprire l'eventuale differenza tra il valore delle tariffe e i prezzi di mercato o i costi di produzione dei servizi sociali svolti dall'Azienda. Nel caso di specie la

finalizzazione legislativamente richiesta all'intervento di soccorso finanziario dell'Ente non appare pienamente rinvenirsi: in via esemplificativa, per quanto riguarda il 2011, il contributo in analisi è andato anche a copertura delle esposizioni finanziarie dell'Azienda, mentre nel 2012 il contributo è stato anche giustificato per la copertura dei "minori introiti canone utilizzo rete gas dovuti ai conguagli sulle tariffe approvati dall'Autorità per energia elettrica e gas". A ciò si aggiunge, almeno relativamente ai due esercizi considerati, che il contributo appare determinato in astratto nel suo ammontare, in entrambi i casi pari a €150.000,00, importo che viene, poi, giustificato mediante il richiamo di voci di perdita, di importo complessivamente superiore al contributo riconosciuto, e per loro caratteristiche non tutte riconducibili nel *genus* dei costi sociali, così come sopra declinato. In questo modo appare realizzarsi un surrettizio rispetto del menzionato comma 4, essendo potenzialmente falsato il rispetto dell'obbligo dell'equilibrio economico. Ciò può assumere ancor maggior rilievo alla luce delle recenti novità legislative. Si richiama, in particolare, l'attenzione sul disposto dell'art. 1, comma 550, della L. 27/12/2013 n. 147, che ha ampliato il novero dei soggetti a cui si applicano le nuove disposizioni in materia di organismi partecipati precisando che la (novella normativa si applica anche alle aziende speciali), alle istituzioni e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'art. 1, c. 3, della L. n. 196/2009. Al comma 553 si aggiunge che tali organismi partecipati concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza. Il successivo comma 555 prevede, altresì, che "a decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 [tra i quali si richiamano espressamente le aziende speciali] diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci".

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia

ACCERTA

con riguardo al Comune di Pandino inerentemente all'organismo partecipato Azienda Speciale Multiservizi Pandino, le criticità di cui e nei termini in parte motiva.

INVITA

l'Amministrazione civica ad adottare misure adeguate a far fronte a tutte le riscontrate criticità e a comunicarle a questa Sezione;

DISPONE

la trasmissione, a mezzo sistema Siguel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:

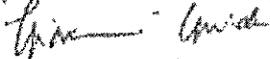
- ai revisori dei conti;
- al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;

che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 10 dicembre 2014.

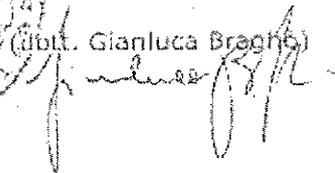
Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente f.f.

(dott. Gianluca Bragho)



Depositata in Segreteria

il 22 GEN 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Danjela Parisini)

