



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0002040-27/02/2018-SC_LOM-T87-P

Al Sindaco del Comune
di CASTEGGIO (PV)

Al Consiglio Comunale
di CASTEGGIO (PV)

All'Organo di Revisione del
Comune
di CASTEGGIO (PV)

Si trasmette la deliberazione n. 62/PRSE del 23 febbraio 2018 emessa da questa Sezione regionale di controllo con richiesta di far pervenire copia della presente agli organi di indirizzo.

Il funzionario incaricato

Anna Maria Andreis





REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (Relatore)
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nell'Adunanza del 20 dicembre 2017 e nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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.

esaminate le relazioni-questionario dell'Organo di revisione contabile del Comune di **Casteggio** (PV) sui rendiconti degli esercizi 2013, 2014 e 2015 e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio 2015, pervenute a questa Sezione regionale;

viste le note istruttorie n. 14251 dell'11 dicembre 2015, n. 7395 del 22 febbraio 2016, n. 18574 del 10 novembre 2016, n. 7591 del 30 marzo 2017;

viste le risposte fornite dal Comune con note n. 15684 del 24 dicembre 2015, n. 11100 del 28/04/2016, n. 19534 del 24 novembre 2016, n. 10774 del 14/06/2017;

vista la relazione di deferimento del magistrato istruttore del 5 dicembre 2017;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 129/2017 del 5 dicembre 2017 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 20 dicembre 2017;

esaminata la memoria trasmessa dal Comune in data 15 dicembre 2017;

udito nella pubblica adunanza il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

uditi nella stessa adunanza, in rappresentanza dell'amministrazione comunale, il vice Sindaco dott. Lorenzo Vigo, la Responsabile del Servizio finanziario Cristina De Filippi e l'Istruttore contabile Raffaella Bernini;

vista la richiesta istruttoria delegata al Magistrato istruttore a seguito della pubblica adunanza trasmessa al Comune con la nota n. 24414 del 21 dicembre 2017;

esaminata la risposta fornita dal Comune con la nota n. 343 del 4 gennaio 2018;

udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018 il relatore, dott. Paolo Bertozzi.

Premesso in fatto

Dall'esame delle relazioni sui rendiconti degli esercizi finanziari 2013, 2014 e 2015, e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio finanziario 2015, trasmesse dall'Organo di revisione del Comune di **Casteggio** (PV) ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005, e all'esito della conseguente attività istruttoria, sono emerse le criticità nella gestione finanziaria dell'ente di seguito riportate.

1. Il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria in tutti gli esercizi in esame, a conferma di una persistente crisi di liquidità dell'ente imputabile anche alla scarsa capacità di riscossione di entrate proprie, e, in particolare, del recupero dell'evasione tributaria;
2. debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2015 per complessivi euro 434.099,20 in conseguenza di sentenze esecutive di condanna, e ulteriori oneri derivanti dal contenzioso in essere che hanno obbligato il Comune a ricorrere ad entrate straordinarie per preservare gli equilibri di bilancio;
3. l'insufficiente accantonamento, nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, del fondo crediti di dubbia esigibilità e applicazione dell'avanzo di amministrazione nel corso dell'esercizio 2015;
4. debiti nei confronti della società partecipata ASM Voghera S.p.a. al 31 dicembre 2015, per 394.106,85, di cui euro 178.424,59 per interessi di mora;

5. accollo dei debiti e il ripiano delle perdite della società Casteggio Servizi S.r.l. già in liquidazione nell'esercizio 2013 e il finanziamento dei conseguenti oneri con il corrispettivo della concessione del centro sportivo, rimodulato nel corso dei successivi esercizi;
6. affidamenti diretti di servizi alla Cooperativa "Clastidium Lavora" per oltre 900.000 euro nel periodo 2012-2015 in violazione delle disposizioni del codice dei contratti sugli affidamenti diretti.

Il Magistrato istruttore, considerata l'importanza delle questioni emerse, ha richiesto che la situazione finanziaria del Comune di Casteggio fosse sottoposta all'esame collegiale della Sezione, convocata allo scopo nella pubblica adunanza del 20 dicembre 2017.

In adunanza, dopo la relazione orale del Magistrato istruttore, sono intervenuti i rappresentanti dell'amministrazione comunale, fornendo chiarimenti sui rilievi contestati e riservandosi di produrre ulteriore documentazione al riguardo.

Il Magistrato istruttore, su indicazione della Sezione, ha ritenuto di richiedere all'ente, con nota n. 24414 del 21 dicembre 2017, ulteriori precisazioni su quanto dichiarato in adunanza relativamente all'accollo del mutuo e delle perdite della società partecipata Casteggio Servizi S.r.l. in liquidazione.

Il Comune, con nota n. 343 del 4 gennaio 2018, ha dato riscontro alla predetta richiesta.

Considerato in diritto

1) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte

dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 obbiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato e prodotto dal Comune, ritiene di dover confermare i rilievi formulati sulla base e nei limiti delle seguenti considerazioni.

1. Anticipazione di tesoreria.

Il Comune di Casteggio ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria in tutti gli esercizi del triennio 2013-2015.

I dati indicati nelle relazioni-questionario sui rendiconti delle singole gestioni non hanno consentito tuttavia di determinare con esattezza l'entità dell'anticipazione concessa, i giorni di utilizzo e gli eventuali interessi corrisposti all'istituto tesoriere nel periodo in esame.

Essi infatti non trovano corrispondenza nelle scritture contabili dell'ente che, per gli esercizi 2013 e 2014, non registrano alcun movimento in entrata e in uscita sui pertinenti capitoli di bilancio e, per l'esercizio 2015, riportano valori differenti da quelli indicati.

L'amministrazione comunale, nella memoria trasmessa per l'adunanza, ha riassunto i dati relativi all'anticipazione di tesoreria nella tabella che si riporta di seguito, segnalando la drastica e progressiva riduzione del ricorso alla stessa sia per importi sia per durata nel triennio considerato.

	2013	2014	2015
giorni di utilizzo dell'anticipazione	318	46	5
Anticipazione media nell'anno	327.195,22	19.323,32	508,38
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	780.757,35	358.536,67	19.802,40
Utilizzo totale	3.937.246,01	630.933,88	19.802,40
Importo anticipazione non restituita al 31/12			
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	525,22	271,20	

Nella stessa memoria si conferma l'omessa contabilizzazione dell'anticipazione negli esercizi 2013 e 2014, ove le registrazioni sono state limitate ai soli interessi passivi, e l'errata contabilizzazione, nell'esercizio 2015, della movimentazione per cassa dei fondi vincolati che ha alterato il dato di bilancio sull'importo dell'anticipazione effettivamente usufruita.

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato, ritiene di dover richiamare il Comune, in primo luogo, ad un corretto utilizzo dell'anticipazione cui ha fatto ininterrottamente ricorso, sia pure per importi sempre più ridotti, sin dall'esercizio 2010.

Si ricorda al riguardo che l'anticipazione di tesoreria costituisce un'eccezionale forma di finanziamento consentita, nei limiti stabiliti dalla legge, per superare momentanee deficienze di cassa che possono manifestarsi nel corso dell'esercizio annuale.

Un utilizzo reiterato nel tempo e senza soluzione di continuità costituisce un evidente sintomo di uno squilibrio di bilancio, denotando l'incapacità dell'ente di riscuotere entrate accertate e residui attivi in misura sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie esigenze di spesa, e trasformando l'anticipazione in una sorta di indebitamento a medio termine che, come tale, richiede l'osservanza dei limiti stabiliti dall'art. 119 della Costituzione.

Sotto questo profilo si devono rilevare gli scarsi risultati conseguiti dal Comune nella riscossione delle entrate proprie e, in particolare, nel recupero dell'evasione tributaria nel periodo in esame almeno fino all'esercizio 2015, a partire dal quale, secondo quanto riferito nella memoria trasmessa, è stato intrapreso un costante controllo sulle posizioni pregresse relative alle imposte e tributi locali, provvedendo anche all'affidamento del servizio di supporto all'ufficio tributi per la riscossione coattiva delle entrate comunali.

Per le caratteristiche sopra accennate l'anticipazione di tesoreria richiede una puntuale registrazione nelle scritture contabili dell'ente che consenta di verificarne la legittimità e la rispondenza alla specifica funzione ad essa riconosciuta.

La Sezione deve quindi rilevare la grave irregolarità costituita dall'omessa contabilizzazione dell'anticipazione negli esercizi 2013 e 2014, richiamando il Comune alla corretta registrazione dei flussi di cassa nei confronti della tesoreria secondo i criteri stabiliti dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 3.26 e punto 10 per quanto riguarda i fondi vincolati per cassa).

2. Debiti fuori bilancio e contenzioso.

Il Comune, con la deliberazione consiliare n. 82 del 16 novembre 2015, ha provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per euro 434.099,20, conseguenti a sentenze esecutive e successivi accordi transattivi intervenuti all'esito di una controversia relativa alla gestione del centro sportivo comunale, e dei quali sono state specificate le modalità di finanziamento anche nel quadro di entrate straordinarie recuperate nel corso dell'esercizio.

La rappresentante dell'amministrazione intervenuta in adunanza, dopo avere riassunto le vicende relative alla predetta controversia, ha precisato che all'esito della stessa la somma ancora dovuta al creditore originario, oppure ad altri soggetti che individueranno il Comune di Casteggio come terzo pignorato, risulta pari ad euro 82.662,59.

La stessa rappresentante ha riferito che sono recentemente pervenute due richieste da parte di imprese per un totale di euro 42.000, la cui ammissibilità è in corso di verifica da parte del legale incaricato dal Comune. Ha quindi aggiunto che si è concluso il pagamento rateale di un ulteriore debito fuori bilancio nei confronti di un avvocato dell'ente riconosciuto nel corso dell'esercizio 2016.

Alla domanda del Magistrato istruttore sullo stato attuale del contenzioso è stato risposto che si ignora l'esistenza di cause o vertenze suscettibili di determinare esborsi da parte del Comune e che, in ogni caso, sono stati eseguiti accantonamenti nel fondo rischi per euro 36.000 nel 2016 e per euro 17.000 nel 2017.

La Sezione, preso atto di quanto riferito, deve rilevare comunque la reiterata formazione di debiti fuori bilancio derivanti da condanne del Comune al pagamento di debiti e spese legali.

Nel richiamare la necessità per gli enti pubblici di evitare la formazione di tali passività che non trovano copertura nel bilancio approvato, si invita il Comune ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi eccezionali, a cominciare dallo stato del contenzioso esistente, e di porre in essere le misure idonee ad evitare aggravii di spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio anche attraverso congrui accantonamenti.

3. Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il Comune di Casteggio, con la deliberazione di Giunta n. 66 del 14 maggio 2015, ha provveduto alla prima costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, quantificato in euro 57.730,25, quale quota accantonata del risultato di amministrazione rideterminato al 1 gennaio 2015 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui.

Dai riscontri effettuati sui dati della gestione riportati nella Relazione trasmessa dall'Organo di revisione è emerso che il Fondo crediti di dubbia esigibilità non è stato determinato in modo conforme ai principi contabili del nuovo sistema armonizzato, comportando un minore accantonamento rispetto a quello prescritto.

Nella tabella al punto 4.4.2 del questionario sul bilancio di previsione 2015 sono riportati i residui attivi di alcune categorie di entrata dei titoli I e III conservati dopo il riaccertamento straordinario con l'indicazione per ciascuna di esse della percentuale di riscossione degli ultimi 5 anni e della quota accantonata a Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Dall'analisi dei dati emerge innanzitutto che il totale dei residui attivi su cui è stato calcolato il fondo ammonta ad euro 283.600,62 rispetto al totale dei residui dei titoli I e III al 1 gennaio 2015 (potenzialmente di dubbia esigibilità) indicato in euro 634.746,77.

Il calcolo dell'accantonamento rispetto all'andamento delle singole riscossioni, del resto, non risulta corretto, restituendo un valore inferiore a quello richiesto in applicazione del principio contabile.

Per i residui attivi relativi alla "tassa sui rifiuti" (TARSU-TARI-TASI), indicati per un ammontare di euro 233.790,15 al 1 gennaio 2015 e con una percentuale media delle riscossioni in conto residui dell'ultimo quinquennio del 78,88 per cento, è stato costituito un Fondo di euro 46.611,10, anziché di euro 49.367,60 come risultante dall'applicazione del complemento a cento della percentuale di riscossione (21,12%) sul totale dei residui conservati.

Ugualmente sottostimato appare il Fondo crediti di dubbia esigibilità costituito per le altre categorie di residui riportati nella tabella:

- fitti attivi: euro 6.851,15, anziché euro 18.013,47;
- sanzioni per violazione codice della strada: nessun accantonamento, anziché euro 2.703,90.

Dall'applicazione dei criteri di calcolo stabiliti dal principio contabile applicato, in conclusione, il Fondo crediti di dubbia esigibilità scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui, riferito ai residui attivi dei titoli I e III, sarebbe dovuto essere di almeno euro 70.084,97.

Il Comune, nella memoria trasmessa, ha riconosciuto che il Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 per euro 57.730,25 doveva essere di euro 72.664,50 come emerso dal ricalcolo richiesto in sede istruttoria.

Si è riferito quindi che in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2016 si è provveduto alla quantificazione con calcolo manuale del Fondo crediti di dubbia esigibilità ammontante ad euro 171.628,37 e ad accantonare nell'avanzo di amministrazione la maggiore somma di euro 187.206,24.

La Sezione, preso atto di quando dichiarato, deve rilevare l'irregolare costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità al 1 gennaio 2015 che registra un accantonamento minore rispetto a quello richiesto dal principio contabile applicato sia pure in misura tale da non compromettere gli equilibri di bilancio dell'ente, riservandosi di verificare nei successivi controlli ad essa intestati la congruità del Fondo accantonato nell'esercizio 2016.

Si ricorda al riguardo che, per espressa previsione dello stesso principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, *"fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione"*.

4. Rapporti finanziari con organismi partecipati.

Il Comune, alla chiusura dell'esercizio 2015, registrava la presenza di debiti nei confronti della società partecipata ASM Voghera S.p.a. per euro 394.106,85, di cui euro 178.424,59 per interessi di mora.

Nella memoria trasmessa è stato riferito al riguardo che i debiti esistenti al 31 dicembre 2015 per i servizi fatturati dalla società sono stati interamente pagati nel corso del primo trimestre dell'esercizio 2016, mentre per il pagamento dei debiti da interessi di mora risulta tutt'ora in corso un confronto con la società.

La rappresentante dell'amministrazione intervenuta in adunanza, in risposta ad una specifica domanda del Magistrato istruttore, ha precisato sul punto che gli interessi di mora richiesti dalla società non derivano da servizi contestati, ma da ritardi nei pagamenti delle fatture da parte del Comune imputabili alla crisi di liquidità dell'ente.

La Sezione, preso atto di quanto riferito e precisato, non può che rilevare i ritardati pagamenti nei confronti della partecipata che, se dovessero determinare esborsi per interessi moratori, determinerebbero un aggravio di spesa per le casse comunali suscettibile di configurare danno erariale laddove ascrivibile a comportamenti colposi degli amministratori e il cui accertamento si rimette alla Procura contabile.

5. Accollo del mutuo e delle perdite della società partecipata Casteggio Servizi S.r.l. in liquidazione.

Ulteriori profili di criticità hanno riguardato anche i rapporti finanziari tra il Comune di Casteggio e la società Casteggio Servizi S.r.l. (partecipata dallo stesso Comune per il 51% e dalla società ASM Voghera S.p.a. per il rimanente 49%) che si riassumono di seguito.

Con la deliberazione consiliare n. 41 del 7 ottobre 2013, il Comune di Casteggio ha disposto l'accollo del mutuo già contratto dalla società Casteggio servizi S.r.l., in liquidazione dal 2010, per l'importo residuo di euro 368.492,73.

Il mutuo in questione era stato contratto dalla Casteggio Servizi il 14 giugno 2006 per l'importo originario di euro 900.000 destinati alla gestione del centro sportivo di proprietà comunale e alla realizzazione di lavori di ristrutturazione dello stesso.

Il Comune di Casteggio ha inoltre provveduto a farsi carico di rate dello stesso mutuo non pagate dalla Casteggio Servizi e già anticipate dall'altro socio ASM Voghera S.p.a. per complessivi euro 113.900,75.

Lo stesso Comune, oltre alle rate del mutuo, ha quindi corrisposto a ASM Voghera S.p.a. le ulteriori somme da questa anticipate per il ripiano di perdite della società per un totale di euro 77.282,84 in ragione della propria quota di partecipazione.

La questione relativa ai rapporti finanziari tra ente pubblico e società partecipate è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza contabile fino ad addivenire al consolidato orientamento secondo il quale non sussiste a carico del socio pubblico, anche se unico, alcun obbligo di procedere al ripiano delle perdite o all'assunzione diretta dei debiti di una partecipata.

Si deve infatti ritenere che al pari di ogni socio di società di capitali anche il socio pubblico risponda delle obbligazioni sociali nei limiti della quota di capitale detenuta, salvo che egli stesso sia direttamente esposto nei confronti dei creditori della società. Il socio di capitali che ripiani i debiti della propria società, rinunciando al limite legale della responsabilità patrimoniale, di fatto si accolla i debiti di un terzo soggetto (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 99/2015/PRSE).

Ne viene pertanto che il socio pubblico che intenda farsi carico delle obbligazioni sociali è tenuto ad evidenziare la ragione economico giuridica dell'operazione, posto che, alla luce dei principi di sana gestione finanziaria, l'assunzione da parte sua di debiti altrui può essere giustificata solo dalla sussistenza di un prevalente interesse pubblico (assicurare la continuità del servizio gestito dalla società; recuperare beni immobili indisponibili necessari per la prestazione del servizio; etc.). Ne deriverebbe in caso contrario un ingiustificato trattamento di favore verso i creditori della società incapiente (Sezione di controllo per la regione Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR).

La stessa giurisprudenza contabile ha ulteriormente precisato, al riguardo, che la sussistenza dell'interesse pubblico a giustificazione dell'accollo deve essere adeguatamente motivata alla luce degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa soprattutto in termini di razionalità economica (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE; n. 337/2013/PAR; n. 42/2014/PAR; n. 15/2015/PRSE).

Proprio il riferimento alla razionalità economica ha portato ad escludere, di regola, l'ammissibilità di interventi di soccorso finanziario nei confronti di società e organismi

partecipati o altrimenti collegati alla pubblica amministrazione che si trovino in condizioni di irrimediabile dissesto o che, comunque, appaiano privi di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione.

L'abbandono della "logica del salvataggio a tutti i costi" ricostruito nei termini sopra riferiti aveva trovato un puntuale riconoscimento normativo nell'art. 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 210.

La disposizione di legge, vigente fino al 23 settembre 2016, proibiva alle amministrazioni pubbliche di *"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 stessa disposizione ammetteva trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

L'abrogazione della disciplina sopra citata per effetto del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) non ha fatto per questo venir meno il sistema dei limiti al soccorso finanziario individuati dalla giurisprudenza contabile.

La circostanza che l'art. 21 del nuovo Testo Unico imponga alle amministrazioni pubbliche locali di effettuare accantonamenti a bilancio in ragione delle perdite di esercizio registrate dalle società partecipate non significa infatti che le stesse amministrazioni siano tenute sempre e comunque ad effettuare il ripiano.

Come osservato da questa Sezione con riferimento alla disciplina di cui all'art. 1, commi 551 e 552, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che prevedeva un analogo meccanismo di accantonamento, *"se la norma... impone agli enti soci, per ragioni di prudenza tese a preservare gli equilibri di bilancio, di accantonare predeterminate risorse in specifici fondi, differente è la valutazione che il medesimo ente locale deve compiere ai fini della concreta destinazione di tali risorse a favore della società partecipata. Come, infatti, sottolineato in altre occasioni non sussiste alcun obbligo di ripiano a carico del comune socio (anche se unico), che deve, invece dimostrare, in caso di soccorso finanziario la motivata presenza di un interesse"* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 224/2016/PRSE).

L'esistenza di uno specifico interesse pubblico al ripiano, già difficilmente configurabile per i finanziamenti concessi quando la società, pur non ancora in liquidazione, aveva di fatto cessato la propria attività, sembra possa essere del tutto esclusa rispetto all'accollo dei debiti realizzato successivamente allo scioglimento e messa in liquidazione della stessa, momento dal quale la compagine societaria sopravvive solo per la definizione dei rapporti patrimoniali ancora in essere.

Come sottolineato ancora dalla giurisprudenza contabile: *"se non è ammissibile nell'ottica di una sana gestione finanziaria effettuare salvataggi nei confronti di società in perdita ma ancora presenti sul mercato, non si comprende quale razionalità economica possa accompagnare l'accollo dei debiti risultanti verso terzi all'esito della procedura di liquidazione"* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2012/PRSE; Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 59/2014/PAR).

L'interesse pubblico del Comune di Casteggio all'accollo dell'intero mutuo contratto dalla Casteggio Servizi non emerge in maniera evidente dalla deliberazione comunale n. 41 del 7 ottobre con la quale ne è stata disposta l'assunzione.

Tale interesse non può essere ravvisato, in particolare, nella necessità di recuperare la disponibilità del Centro sportivo che, come confermato in adunanza, è sempre rimasto di proprietà comunale, essendo stata affidata alla società partecipata la sola gestione dello stesso.

Né il Comune di Casteggio aveva prestato alcuna garanzia per il mutuo contratto che lo esponesse direttamente nei confronti dell'istituto creditore, garanzia che, al contrario, era stata fornita solo dall'altro socio ASM Voghera S.p.a.

L'unica giustificazione all'accollo del mutuo potrebbe di contro ravvisarsi nell'arricchimento conseguito dal Comune per effetto dei lavori apportati al Centro sportivo o dall'acquisto delle dotazioni necessarie al suo regolare utilizzo eseguite con la dotazione finanziaria derivante dal mutuo stesso.

Non sembra viceversa ravvisabile, sulla base della documentazione trasmessa, alcun interesse pubblico all'assunzione da parte del Comune delle perdite registrate dalla stessa società Casteggio Servizi che, come confermato nelle precisazioni fornite dall'amministrazione comunale dopo l'adunanza, sono state ripartite tra i soci in ragione delle rispettive partecipazioni e corrisposte dal Comune di Casteggio ad ASM Voghera che le aveva precedentemente anticipate per intero.

La condotta del Comune nel rinunciare al beneficio della responsabilità limitata della società Casteggio Servizi S.r.l. per assumere debiti di questa in assenza di una adeguata motivazione che ne evidenzi l'utilità e la rispondenza ad un primario interesse pubblico, appare per tanto, allo stato degli atti esaminati, contraria ai principi di sana gestione finanziaria degli enti locali, oltre a rappresentare possibile fonte di danno erariale per le casse comunali il cui accertamento deve essere rimesso alla Procura contabile.

Il Comune ha precisato di aver fatto fronte all'onere derivante dal mutuo così assunto con il canone di concessione del centro sportivo successivamente dato in concessione a privati.

Dopo un primo contratto risolto per eccessiva onerosità sopravvenuta, il Comune, ha affidato la gestione del centro alla società Lavagna '90 (poi divenuta Movimento Acqua

S.r.l.) per la durata di anni 15 a far tempo dal 1 ottobre 2013 per l'importo complessivo di euro 1.299.300, pari ad euro 71.000 annui dal 2014 da versarsi in 4 rate.

Il contratto di appalto, con una appendice modificativa del 17 aprile 2015, viene riqualficato come contratto di concessione *"per poter tener conto degli equilibri societari data l'approssimativa stima dei costi fatta a suo tempo"*.

La società concessionaria ha quindi chiesto la riduzione del canone annuo per gli anni dal 2014 al 2017 a fronte di lavori di ammodernamento ed efficientamento energetico fatti nel centro sportivo per un importo pari ad euro 159.926.

I rappresentanti dell'amministrazione comunale intervenuti in adunanza hanno precisato al riguardo che, a fronte della riduzione del canone corrisposto dal concessionario privato, l'onere del mutuo è stato finanziato con altre risorse proprie del bilancio comunale per un ammontare complessivo di circa euro 10.000.

I lavori di manutenzione straordinaria sostenuti dallo stesso concessionario, necessari per garantire la continuità del servizio, hanno determinato un risparmio di spesa per l'ente di oltre euro 5.000.

E' stata quindi confermata l'estinzione del mutuo intervenuta nell'esercizio scorso.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato.

6. Affidamenti alla cooperativa sociale "Clastidium lavora".

Il Comune di Casteggio, nel periodo 2012-2015, ha affidato forniture di beni e servizi di vario genere alla cooperativa "Clastidium lavora" per un ammontare complessivo superiore a 900.000 euro.

Si tratta di affidamenti diretti, disposti a favore della medesima cooperativa sociale ai sensi dell'art. 5, della legge 8 novembre 1991, n. 381, in deroga alla disciplina del codice dei contratti pubblici e senza l'espletamento di alcuna procedura comparativa.

Sull'intera vicenda, come riferito dal Comune in sede istruttoria, è tutt'ora in corso una indagine della Procura penale nell'ambito della quale è stato disposto il sequestro tutta la documentazione originale.

La Sezione ha ritenuto di procedere, in questa sede, alla verifica della regolarità di taluni dei predetti affidamenti per gli aspetti di più diretta rilevanza rispetto alla sana gestione finanziaria dell'ente, rimettendo quindi alla Procura penale e alla Procura contabile l'accertamento di ogni altro profilo di illegittimità che coinvolga responsabilità personali di singoli soggetti.

A tal fine appare opportuno richiamare, in via preliminare, la disciplina vigente in materia di affidamenti di forniture di beni e servizi alle cooperative sociali, dettata dal citato art. 5, della legge n. 381/1991.

Quest'ultimo stabilisce, al comma 1, che *"gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le*

cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1".

Al testo originario sopra riportato, la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha aggiunto la previsione per cui *"le convenzioni di cui al presente comma sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza".*

Sulle modalità di applicazione della predetta disciplina legislativa si è più volte pronunciata l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), da ultimo con la deliberazione n. 32 del 20 gennaio 2016 *"linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali"*.

Appare evidente che la facoltà di procedere ad affidamenti di forniture di beni e servizi in deroga alla disciplina del codice dei contratti pubblici deve essere contenuta entro i limiti stabiliti dalla legge che, in via eccezionale, consente la prevalenza di un determinato interesse sociale (quale l'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro) rispetto all'interesse, di rilevanza comunitaria, di libera concorrenza negli appalti.

Si possono distinguere al riguardo

a) limiti di carattere soggettivo che richiedono che l'affidamento:

- sia disposto a favore delle cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) della legge n. 381/1991 che abbiano almeno il trenta per cento dei lavoratori (soci o non) costituito da persone svantaggiate ai sensi dell'art. 4 della medesima legge e siano iscritte in apposito albo regionale (c.d. cooperative "di tipo B");
- sia finalizzato creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate;

b) limiti di carattere oggettivo che, viceversa, richiedono che lo stesso affidamento:

- abbia ad oggetto esclusivamente la fornitura di beni e servizi strumentali diversi da quelli socio-sanitari ed educativi;
- sia di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- sia preceduto dallo svolgimento procedure idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

Dai limiti oggettivi sopra descritti derivano una serie di divieti individuati dalla giurisprudenza amministrativa e dalla prassi applicativa in materia.

In particolare, non possono essere affidati alle cooperative "di tipo B", oltre ai servizi socio sanitari espressamente esclusi dalla legge, tutti i servizi pubblici non strumentali, ovvero sia i servizi resi direttamente alle persone anziché all'amministrazione pubblica.

E' fatto inoltre divieto di frazionare artificiosamente gli affidamenti allo scopo di mantenerne il valore al di sotto delle soglie comunitarie. Questi, inoltre, devono essere

calcolato includendo il valore di eventuali rinnovi che devono essere espressamente previsti già al momento in cui viene indetta la procedura di scelta del contraente.

Si deve infine escludere che la deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione si traduca nel riconoscimento della facoltà di provvedere sempre e comunque con affidamenti diretti, richiedendosi viceversa il preventivo svolgimento di procedure che assicurino il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza, procedure già implicitamente imposte dalla natura pubblica delle risorse impiegate ed ora espressamente richieste dal novellato testo dell'art. 5 della legge n. 381/1991.

L'ANAC, con la deliberazione n. 32/2016, ha individuato tali procedure in quelle previste dagli artt. 124, comma 6, e 125, comma 11, del previgente codice dei contratti pubblici, con i relativi obblighi di informazione e pubblicazione, per gli affidamenti di forniture e servizi sotto soglia comunitaria di cui all'Allegato II A (che ricomprendono la generalità dei servizi strumentali) o quella di cui all'art. 27, per gli affidamenti di cui all'Allegato II B, riservando in entrambi i casi la partecipazione alle sole cooperative sociali "di tipo B". Il rispetto di tale ultime prescrizioni, attinenti ai soli limiti oggettivi della disciplina di legge, è stato verificato con riferimento ai seguenti affidamenti disposti dal Comune di Casteggio:

- servizio di segretariato sociale professionale, tutela minorile e amministrativo per la gestione del piano di zona del distretto di Casteggio;
- servizio di pulizia esterna e spazzamento strade;
- servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi comunali.

1. Servizio di segretariato sociale professionale, tutela minorile e amministrativo per la gestione del piano di zona del distretto di Casteggio.

Con la deliberazione di Giunta n. 42 del 27 marzo 2012 è stato affidato alla cooperativa Clastidium lavora (già affidataria del medesimo servizio) il "Servizio di segretariato sociale professionale, tutela minorile e amministrativo per la gestione del piano di zona del distretto di Casteggio" per il periodo compreso tra il 1 aprile 2012 e il 31 marzo 2015 per l'importo complessivo di euro 107.038,54.

La Sezione rileva al riguardo che:

- l'affidamento, come confermato dai rappresentanti dell'amministrazione comunale in adunanza, ha per oggetto prevalente la prestazione di servizi sociali alla persona e, come tale, risulta precluso per legge alle cooperative sociali "di tipo B";
- dell'importo del precedente affidamento e di quello dell'eventuale rinnovo, per quanto risulta agli atti, non si è tenuto conto al fine di determinarne il valore complessivo ai fini del rispetto delle soglie comunitarie;
- l'affidamento è stato disposto direttamente, senza previa espletamento di procedure comparative.

II. Servizio di pulizia esterna e spazzamento strade.

Con i provvedimenti di seguito elencati è stato ripetutamente affidato alla cooperativa Clastidium lavora il *Servizio di pulizia esterna e spazzamento strade*:

- deliberazione di Giunta n. 47 del 10 aprile 2012 per il periodo dal 16 aprile 2012 al 16 ottobre 2012 (6 mesi) per l'importo di euro 28.060,80 IVA esclusa;
- determina n. 592 dell'11 dicembre 2012 (delibera Giunta 4 dicembre 2012) per il periodo dal 1 dicembre 2012 al 31 dicembre 2013 per l'importo di euro 39.752,80 IVA esclusa;
- determina n. 641 del 4 dicembre 2013 (delibera di giunta n. 136 del 26 novembre 2013) per il periodo dal 1 gennaio 2014- 31 dicembre 2014 per l'importo di euro 39.752,80 IVA esclusa;
- determina n. 468 del 15 dicembre 2014 (delibera di Giunta n. 134 del 4 novembre 2014) per il periodo dal 1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 per l'importo di 56.040,80 IVA esclusa (seguita da quelli che sembrerebbero singoli affidamenti mensili (27/2015 gennaio; 43/2015 febbraio; 71/2015 marzo; 90/2015 aprile; 122/2015 maggio; 131/2015 giugno; 163/2015 luglio-dicembre).

La Sezione rileva al riguardo che:

- l'affidamento del medesimo servizio è stato ingiustificatamente frazionato in molteplici e reiterati singoli affidamenti di valore inferiore alla soglia comunitaria e, fino al 2014, inferiore alla soglia di euro 40.000 che consentiva l'affidamento diretto ai sensi dell'art. 125 del previgente codice dei contratti pubblici;
- l'affidamento del servizio per l'anno 2015, pur superando il valore di euro 40.000, non è stato fatto precedere da alcuna procedura comparativa (i rappresentanti dell'amministrazione in adunanza hanno precisato al riguardo che i provvedimenti mensili, pur formalmente strutturati come singoli affidamenti sono da intendersi come atti di impegno sulla base dell'unica convenzione annuale di affidamento del servizio).

III. Servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi comunali.

Con la deliberazione di giunta n. 45 del 3 aprile 2012 è stato affidato alla cooperativa Clastidium lavora ai sensi dell'art. 5, della legge n. 381/1991 il servizio di "*Manutenzione ordinaria del verde comunale*" per il periodo 2012-2014 per l'importo complessivo di euro 171.531 IVA esclusa.

La Sezione rileva al riguardo che:

l'affidamento è stato disposto direttamente, senza previa espletamento di procedure comparative.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Casteggio, quale emersa dalla documentazione esaminata presenta profili di criticità meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione di eventuali misure correttive.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune anche ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
che la medesima deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti per la valutazione di eventuali profili di responsabilità erariale rispetto alle irregolarità accertate.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 21 febbraio 2018.

Il Relatore

dott. Paolo Bertozzi

(firmato digitalmente)

Il Presidente

dott.ssa Simonetta Rosa

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria

23 FEB 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

