



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'Adunanza del 8 ottobre 2013

e nella camera di consiglio del 9 gennaio 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;

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;

visto l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012;

udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Canegrate (MI), relativo al Rendiconto 2011, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-

168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono emerse alcune criticità per le quali è stata avanzata richiesta istruttoria n. 5305 del 20/05/2013 in ordine a:

- I. motivazioni del costante squilibrio di parte corrente registrato nell'ultimo triennio (nel 2011 € -300.500), specificando le azioni intraprese per attenuarne l'incidenza sui futuri equilibri di bilancio, anche alla luce del cospicuo utilizzo di entrate non ripetitive;
- II. principali motivazioni della perdita d'esercizio registrata dalla società AMGA Sport società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata (€ -189.137,00), partecipata indirettamente dal Comune, il cui patrimonio netto, al 31/12/2011, risulta negativo per € -174.059,00;
- III. principali cause per le quali il patrimonio netto della Fondazione "Il Cerchio Onlus", risulta negativo per € 779.873, pur in presenza, nell'ultimo triennio, di risultati d'esercizio positivi.

Il revisore dei conti, con nota del 24/06/2013, ha fornito i dovuti chiarimenti relativamente al punto I, che è stato di conseguenza archiviato. Con riferimento ai punti II e III è emersa la necessità di approfondimenti in sede collegiale, come da proposta di deferimento del 24 settembre 2013 al Presidente della Sezione.

All'Adunanza del 8 ottobre 2013 sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, l'assessore al bilancio, il responsabile del servizio finanziario ed il revisore dei conti.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche 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 all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti locali"), il quale prevede che la Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali 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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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 e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l’adozione della pronuncia di accertamento prevista dall’art. 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l’insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. 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.

I. Situazione economico patrimoniale società AMGA Sport Srl

In sede di richiesta istruttoria è stato chiesto di fornire maggiori ragguagli circa le principali motivazioni delle perdite d’esercizio registrate dalla società sportiva dilettantistica AMGA Sport Srl, partecipata indirettamente dal Comune, a mezzo della società Amga Legnano Spa (di cui Canegrate possiede il 4,33% del pacchetto azionario), che ha chiuso l’esercizio 2011 con una perdita in conto economico di € 189.137 ed un patrimonio netto negativo per € 174.059.

La società ha registrato una perdita anche negli esercizi 2010 (€ - 260.943) e 2012 (€ - 312.269). Il patrimonio netto al 31/12/2012 è sceso, di conseguenza, a € - 297.191.

Nella risposta istruttoria del 24/06/2013, il revisore dei conti ha riferito di aver rilevato perdite d'esercizio sin dall'anno 2010, proseguite poi nel 2012. Ha allegato relazione del direttore generale del gruppo AMGA Legnano, evidenziante le cause dello squilibrio e le azioni intraprese al fine di porvi rimedio, concludendo nel senso che appare opportuno un monitoraggio periodico del prospettato piano di risanamento economico e finanziario.

Nella relazione sopra indicata, il direttore generale ha evidenziato come le attività gestite, pur astrattamente qualificabili come servizi pubblici locali, abbiano denotato criticità gestionali, derivanti dalla volontà degli Enti locali di praticare all'utenza tariffe di particolare favore. Questo, assieme ad altri fattori esogeni, ha prodotto le criticità economiche riscontrate.

Il fatturato registra fra l'altro un incremento percentuale costante, pari a circa il 5%, fra il 2009 ed il 2012. I costi, tuttavia, crescono proporzionalmente in misura superiore (manutenzioni da € 14.530 ad € 164.007; utenze da € 588.151 ad € 880.847; personale da € 734.065 a € 818.799; oneri finanziari da € 4.641 a € 76.271). Solo le pulizie, fra le voci di costo più significative, registrano un decremento (da € 272.109 a € 173.860). Inoltre, nell'esercizio 2012, un considerevole impatto hanno avuto gli oneri straordinari (sopravvenienze passive), che hanno registrato il valore di € 76.271.

La relazione evidenzia infine come il management aziendale abbia intrapreso azioni di razionalizzazione dei costi, che dovrebbero portare ad un risparmio per circa € 330.000 nel 2013 (con conseguente beneficio per il conto economico, che dovrebbe tornare in utile).

Si rinvia, per le considerazioni di carattere generale, all'ultimo paragrafo della presente deliberazione, sottolineando sin d'ora come la situazione economico patrimoniale della società AMGA Sport Spa sarà oggetto di attenzione in sede di esame dei successivi rendiconti consuntivi dei Comuni di Canegrate e Legnano.

II. Modalità di affidamento del servizio smaltimento rifiuti alla società AEMME Linea Ambiente Srl

In base all'esame del questionario compilato dall'organo di revisione (quadro 2.1, "Informazioni su società e altri organismi che godono di affidamento diretto", e quadro 2.2, "Informazioni sulla spesa dell'Ente locale a favore di società e altri organismi partecipati direttamente o indirettamente"), il Comune di Canegrate risulterebbe aver affidato servizi alla società AEMME Linea Ambiente Srl (a cui favore risulta impegnata, nel 2011, una spesa di € 897.189,36), nella quale non detiene alcuna partecipazione.

La società in discorso risulta tuttavia controllata dalla società Amga Legnano Spa (che ne detiene l'80% delle azioni), partecipata al 7,51% dal Comune di Canegrate.

Nel corso dell'Adunanza del 8 ottobre 2013, i rappresentanti del Comune hanno riferito che la società AEMME Linea Ambiente Srl non ha un rapporto diretto con il Comune di

Canegrate. Tuttavia risulta partecipata indirettamente, in virtù della detenzione, da parte del Comune, di quote della società Amga Legnano Spa.

Come anticipato nel corso dell'Adunanza, al fine di ottenere maggiori chiarimenti, con istanza istruttoria n. 9662 del 15/10/2013, è stato chiesto al Comune di produrre la delibera di ricognizione delle partecipazioni societarie possedute (ex art. 3 comma 27 della LF n. 244/2007), nonché quella di affidamento alla società AEMME Linea Ambiente Srl ed il relativo contratto di servizio. Il Comune, in data 28/10/2013, ha inoltrato la documentazione richiesta.

Nella deliberazione di Consiglio comunale n. 67 del 20/12/2010, trasmessa alla scrivente Sezione regionale di controllo in data 18/01/2011, l'Amministrazione, in aderenza al dettato dell'art. 3 commi 27 e seguenti della LF n. 244/2007, ha proceduto al monitoraggio delle partecipazioni societarie possedute. Nell'atto risulta confermata la partecipazione alla società AMGA Legnano Spa, mentre nessun cenno si fa alla società AEMME Linea Ambiente Srl, partecipata indirettamente.

Con la deliberazione n. 67 del 14/12/2011 il Comune risulta aver affidato alla società AEMME Linea Ambiente Srl il servizio di igiene urbana dal 01/01/2012 (senza individuazione di un preciso termine finale).

L'atto ricorda come, nel 2004, il Comune avesse individuato in AMGA Legnano Spa, società a capitale interamente pubblico, il soggetto con il quale porre in essere una partnership finalizzata all'affidamento diretto di servizi pubblici locali. A tal fine, il Comune è entrato nel capitale sociale di tale società mediante conferimento di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali, strumentali alla gestione dei servizi di distribuzione di gas e acqua.

Su tali basi, in data 24/12/2004, era stato stipulato un contratto di servizio con la ridetta società per la gestione del servizio di igiene urbana (dal 01/01/2005 al 31/12/2011).

In seguito, il gruppo AMGA Legnano Spa ha costituito società di terzo grado deputate alla gestione dei singoli servizi e, in particolare, ha ceduto il ramo d'azienda relativo ai servizi ambientali alla neocostituita società AEMME Linea Ambiente Srl.

Secondo il Comune di Canegrate, quest'ultima società rimane uno strumento *in house* degli Enti locali soci di AMGA Legnano Spa, in quanto: 1) è a totale capitale pubblico; 2) svolge la propria attività esclusivamente per gli Enti indirettamente partecipanti; 3) gli Enti, per il tramite di AMGA Spa e in virtù dello specifico statuto di AEMME Srl, che conferisce penetranti poteri di gestione e controllo ai soci, esercitano sulla medesima un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Sulla base delle motivazioni esposte, il Comune affida il servizio di igiene urbana alla predetta società (si tralasciano i profili applicativi dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, dichiarato successivamente incostituzionale).

Appare necessario che il Comune di Canegrate rivaluti la legittimità della modalità di affidamento del servizio, alla luce della concreta regolazione dei rapporti societari e della

normativa successivamente intervenuta in materia di servizi pubblici locali (nonché della conseguente evoluzione giurisprudenziale).

Circa l'ultimo profilo, si ricorda che, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 199/2012) dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, emanato a seguito dell'abrogazione referendaria del precedente art. 23 bis del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, l'art. 34 commi 20 e seguenti, del d.l. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, ha disposto che "per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito Internet dell'Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Il successivo comma 21 precisa altresì che gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013, pubblicando, entro la stessa data, la relazione sopra indicata.

Infine, per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza (come nel caso del rapporto del Comune di Canegrate con la società AEMME Linea Ambiente Srl), la norma impone agli Enti di provvedere all'inserimento di un termine nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto.

Il mancato adempimento degli obblighi previsti dall'esposto comma 21 determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

Allo stato, pertanto, essendo venute meno le norme nazionali (prima in seguito alla consultazione referendaria del giugno 2011 e, dopo, alla sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale), le possibilità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali trovano la propria fonte nei principi desumibili dalla normazione comunitaria, quali declinati dalla giurisprudenza, nazionale e comunitaria (cfr., per esempio, Deliberazione Lombardia n. 531/2012). L'Ente pubblico committente può valutare pertanto, fra i diversi modelli, la gestione a mezzo organi e uffici interni; di organismi strumentali (per es. aziende speciali); di società interamente partecipate, ove sussistano i presupposti per l'affidamento *in house*; di società miste, con scelta del socio privato previa gara a doppio oggetto (cfr. Deliberazione n. 7/2012/PAR); di operatori privati selezionati mediante gara conforme ai principi comunitari (cfr. art. 30 d.lgs. n. 163/2006).

Circa l'affidamento c.d. *in house*, la Sezione ha recentemente ricordato, nel parere n. 411/2013, come una gestione si può definire legittimamente tale in presenza di tre requisiti: i) capitale totalmente pubblico, ii) esercizio di un controllo analogo a quello esercitato dagli

Enti soci su un proprio ufficio, iii) maggior parte dell'attività svolta in relazione alla sfera dei soci (sentenza Corte di giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal).

Il controllo, per essere "analogo" deve tradursi nella possibilità d'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni principali (sul punto, Corte di giustizia, sentenza 13 novembre 2008, causa C-324-07 Coditel Brabant SA, e Corte di giustizia, sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03 Parking Brixen, para. 67-70). Il Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1365/2009, ha poi ritenuto che il requisito del controllo analogo non sottende una logica "dominicale", rivelando piuttosto una dimensione "funzionale". Pertanto affinché sussista, anche nel caso di una pluralità di soggetti pubblici, partecipanti al capitale della società affidataria, non è indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un "controllo" della governance societaria, purché si traduca nella possibilità d'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni principali (c.d. controllo analogo congiunto: cfr. anche Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, sentenza 29 novembre 2012, causa C-183/11 e sez. III, 10 settembre 2009, causa n. C-573/2007).

Per quanto concerne il caso dell'affidamento in house a società partecipata in modo indiretto, appare opportuno precisare come si tratti di ipotesi ricondotta entro limiti ben precisi e stringenti, da valutare in concreto, dalla sentenza della Corte di giustizia UE del 11 maggio 2006 (Causa C-340/04 - Carbotermo).

Nella pronuncia indicata è stato affermato come la direttiva europea, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, osta all'affidamento diretto a una società per azioni il cui consiglio di Amministrazione possiede ampi poteri di gestione, esercitabili in maniera autonoma (come appare dagli artt. 13 e seguenti dello statuto della società AEMME Linea Ambiente Srl) ed il cui capitale è interamente detenuto da un'altra società per azioni, della quale è a sua volta socio di maggioranza l'Amministrazione aggiudicatrice (nel caso in esame, il Comune di Canegrate risulta essere, peraltro, solo socio di minoranza, al 7,51%, della società di primo livello, la Amga Legnano Spa, controllata dal Comune di Legnano, che ne detiene il 65,30% delle azioni).

Non è soddisfatta in tali circostanze, prosegue la Corte europea, la condizione che permette l'inapplicabilità della direttiva appalti, secondo la quale l'Amministrazione aggiudicatrice esercita sulla società aggiudicataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Per valutare tale condizione, è necessario tener conto di tutte le disposizioni normative e delle circostanze pertinenti. Da quest'esame deve risultare che la società aggiudicataria (non, si badi, la sola società di primo livello su cui il Comune avrebbe "controllo congiunto, analogo a quello esercitato sui propri uffici") è soggetta a un controllo che consente all'Amministrazione aggiudicatrice di influenzarne le decisioni ("possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni").

Ciò non avviene, prosegue la Corte di giustizia, nel caso in cui il controllo esercitato dall'Amministrazione aggiudicatrice si risolva sostanzialmente nei poteri che il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci (come sembra avvenire nei rapporti fra Amga

Legnano Spa e AEMME Linea Ambiente Spa, dall'esame dello statuto di quest'ultima), la qual cosa limita considerevolmente il potere di influire sulle decisioni delle società di cui trattasi.

In conclusione, al di là delle affermazioni in punto di diritto, rinvenibili nelle massime della giurisprudenza amministrativa, che hanno ammesso dal punto di vista teorico la configurabilità di un affidamento *in house* anche nel caso di una società partecipata indirettamente, appare necessario che il Comune di Canegrate, in occasione degli adempimenti richiesti dal citato art. 34 del d.l. n. 179/2012, valuti in concreto la sussistenza nei confronti della società aggiudicataria AEMME Linea Ambiente Srl di un controllo analogo, ancorché esercitato congiuntamente agli altri Enti locali soci della società AMGA Legnano Spa, a quello esercitato sui propri uffici.

Tale verifica verte necessariamente nel rinvenimento di clausole o prerogative che conferiscono agli Enti locali partecipanti alla società di primo livello, con quote societarie anche esigue, effettive possibilità di controllo sulla società di secondo livello. Deve trattarsi di prerogative che influenzino l'attività decisionale della società, o meglio dei suoi organi, sia assembleari (in cui la presenza, in virtù del Codice civile, sarebbe appannaggio delle sole società AMGA Legnano Spa, socia al 80%, e ASM Srl, socia al 20%) che amministrativi (la cui nomina, applicando le regole codicistiche, non modificate dallo statuto di AEMME Srl, spetta alla società AMGA Legnano Srl e, per essa, agli Enti locali soci, anche di minoranza).

Tale controllo analogo presuppone, in sostanza, necessariamente, poteri propulsivi o propositivi (argomenti da portare all'ordine del giorno del consesso assembleare o amministrativo), poteri inibitori di iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con gli interessi dell'Ente locale affidatario (così, per esempio, TAR Lazio, sentenza 16 ottobre 2007 n. 9988), etc.. Queste tipologie di poteri, da attribuire agli Enti locali soci di minoranza della società di primo livello nei confronti della società di secondo livello, non si rinvencono nello statuto di AEMME Linea Ambiente Srl.

Appare pertanto necessario che il Comune di Canegrate rivaluti la legittimità dell'affidamento del servizio di igiene urbana, alla luce della concreta regolazione dei rapporti societari, della formulazione dello statuto delle società AMGA Legnano Spa e AEMME Linea Ambiente Srl, degli eventuali patti parasociali e, in generale, dei diritti e poteri di controllo che concretamente può esercitare sulla società affidataria.



III. Processo di ricognizione delle società partecipate

Al fine di ottenere maggiori chiarimenti circa le partecipazioni societarie detenute, nel corso dell'Adunanza (poi formalizzata con istanza istruttoria n. 9662 del 15/10/2013), è stato chiesto al Comune di produrre la delibera di ricognizione delle partecipazioni societarie possedute (ex art. 3 comma 27 della LF n. 244/2007), anche al fine di esaminare eventuali aggiornamenti *medio tempore* intervenuti.

Nella deliberazione di Consiglio comunale n. 67 del 20/12/2010, trasmessa alla scrivente Sezione regionale di controllo in data 18/01/2011, l'Amministrazione, in aderenza al dettato dell'art. 3 commi 27 e seguenti della LF n. 244/2007, aveva proceduto al monitoraggio delle partecipazioni societarie, in numero di dieci (tutte con quote azionarie varianti fra lo 0,4% ed il 7,5% del capitale), ritendendo per tutte soddisfatti i presupposti previsti dalla normativa indicata (attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali e produzione di servizi di interesse generale).

L'esame delle motivazioni dell'atto deliberativo conferma che le partecipazioni detenute riguardano società che, in base al sintetico oggetto sociale descritto, erogano servizi pubblici locali. Tuttavia, in alcuni casi, appaiono delle sovrapposizioni, come nel caso delle partecipazioni nelle seguenti società:

- ACCAM Spa (al 9,9%) e AMGA Legnano Spa (al 7,5%), entrambe dedicate alla gestione dei rifiuti;

- AMGA Legnano Spa (al 7,5%) e IANOMI Spa (1,4%), entrambe esercenti attività di esercizio della rete fognaria e depurazione delle acque;

- ATINOM Viaggi Srl (1,9%) e ATINOM Milano Spa (1,2%), entrambe esercenti attività di trasporto.

In disparte il predetto aspetto, l'accertamento della Sezione, alla luce dell'evoluzione normativa, si è concentrato sulla perdurante legittimazione al mantenimento di partecipazioni societarie da parte del Comune, avente popolazione inferiore ai 30.000 abitanti.

L'art. 14 comma 32 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 dispone che, fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge n. 244/2007 (necessaria inerenza delle partecipazioni possedute ai fini istituzionali dell'Ente), i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Inoltre, entro il 30 settembre 2013 (cfr. art. 16 comma 27 del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011 e art. 29, comma 11-bis, del d.l. n. 216/2011, convertito con legge n. 14/2012); gli stessi Comuni devono mettere in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del decreto, ovvero cederne le partecipazioni (fatte salve le eccezioni ivi previste).

Sull'analisi di questa norma la Sezione si è pronunciata più volte (cfr. Deliberazioni n. 147/2012, n. 66/2013, n. 474/2013, etc.), con argomentazioni e conclusioni che, in questa sede, possono essere richiamate.

Con la deliberazione n. 37 del 24/09/2013, il Comune di Canegrate, dopo aver rianalizzato le partecipazioni societarie possedute alla luce dei limiti di natura qualitativa posti dall'art. 3, comma 27, della LF n. 244/2007, ha operato una ricognizione di quelle soggette all'obbligo di cessione o scioglimento in virtù dell'art. 14 comma 32 del citato d.l. n. 78/2010, disponendo la dismissione delle quote di partecipazione possedute nelle società Euroimpresa Legnano Scarl e Atinom Viaggi Srl (non sussistendo, per queste ultime, la ricorrenza di alcuna fra le eccezioni previste dalla legge).

Si evidenzia come l'art. 1, comma 561 della legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013, abbia abrogato l'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, che imponeva ai Comuni aventi limitata dimensione demografica gli esposti limiti quantitativi alla detenzione di società, mantenendo in vita i soli limiti qualitativi, posti dall'art. 3, commi 27 e seguenti, della LF n. 244/2007 (oltre che i vincoli posti alle società c.d. strumentali dall'art. 13 del d.l. n. 223/2006, convertito con legge n. 248/2006).

In proposito si rileva, altresì, come il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 del citato articolo 3, per la dismissione o la cessione a terzi delle partecipazioni vietate, è stato prorogato, dall'art. 1 comma 569 della legge di stabilità n. 147/2013, di quattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata, mediante procedura di evidenza pubblica, cessa ad ogni effetto (entro i dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del Codice civile).

IV. Situazione economico patrimoniale della Fondazione "Il Cerchio Onlus"

In sede di richiesta istruttoria, è stato chiesto al Comune di fornire maggiori ragguagli circa le principali motivazioni per le quali il patrimonio netto della fondazione "Il Cerchio Onlus" risulti negativo per € 779.873, pur in presenza di risultati positivi nell'ultimo triennio.

Nella risposta istruttoria del 24/06/2013, il revisore dei conti ha rilevato, riesaminando i bilanci della Fondazione degli ultimi anni, come il patrimonio netto negativo sia una criticità che nasce da lontano:

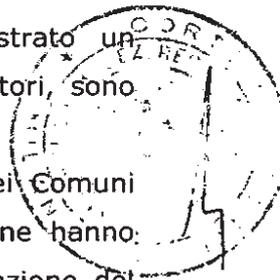
Anno 2008	€ -1.062.127,00
Anno 2009	€ -952.011,00
Anno 2010	€ -822.756,00
Anno 2011	€ -779.877,00
Anno 2012	€ -837.116,00

L'evoluzione rappresentata evidenzia come negli ultimi anni si sia registrato un miglioramento, ma le spese di gestione, nonostante gli sforzi degli amministratori, sono ancora troppo elevate in relazione ai ricavi.

Il revisore riferisce che la Fondazione ha corrisposto nel 2012, a favore dei Comuni fondatori, un canone di affitto di € 59.228. Gli amministratori della Fondazione hanno evidenziato come il mancato pagamento dei ridetti canoni, assieme alla rivisitazione del debito pregresso formatosi a tale titolo (pari a € 81.085,51), recherebbe risultati positivi al conto economico, con diretto riflesso sul deficit patrimoniale accumulato.

La rimessione del debito derivante dal mancato pagamento dei canoni di locazione della struttura in cui la Fondazione espleta la propria attività, da parte del Comune di Canegrate (e di Busto Garolfo), non appare allo stato possibile.

L'art. 6 comma 19 del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, dispone infatti che, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, le



amministrazioni non possano, salvo quanto previsto dall'art. 2447 del Codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono invece consentiti i trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

La norma, letteralmente, non risulta applicabile al caso di specie, sia perché trattasi di una fondazione e non di una società, sia perché richiede la presenza di tre esercizi consecutivi in perdita (ovvero l'utilizzo di riserve disponibili per il relativo ripiano), presupposto non rilevato nel caso del bilancio dell'esaminata Fondazione.

Tuttavia, come evidenziato più volte dalla scrivente Sezione (cfr. Deliberazioni n. 19/2012/PAR e n. 220/2012/PAR), la norma appare espressione di un principio di carattere generale teso ad evitare la politica di salvataggio a tutti i costi degli organismi pubblici in perdita, nonché di trasparenza nei rapporti finanziari fra Ente locale socio e società, con divieto di non giustificato sovvenzionamento da parte del primo nei confronti della seconda.

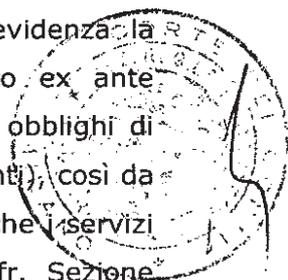
La mancata riscossione di un credito da parte dell'Ente locale, in disparte eventuali profili di responsabilità amministrativo-contabile, costituisce, infatti, una forma indiretta di finanziamento (come chiarito dalla Sezione nelle precedenti Deliberazioni n. 308/2012/PRSE, n. 383/2012/PRSE e n. 407/2012/PRSE).

Appare pertanto necessario che l'Amministrazione comunale verifichi costantemente il corretto adempimento del contratto di locazione stipulato con la Fondazione e relazioni circa le modalità di riscossione dei crediti pregressi.

Valutazioni eventualmente differenti potranno compiersi in sede di rivisitazione del contratto di servizio stipulato fra i Comuni promotori e la ridetta Fondazione.

Più volte la Sezione (da ultimo nel parere n. 482/2013) ha posto in evidenza la necessità, per il contratto di servizio, di garantire un equilibrio economico ex ante all'organismo strumentale. In sostanza, il contratto deve correlare a priori gli obblighi di prestazione ai corrispettivi (erogati dal medesimo Comune o da terzi, anche utenti), così da far gravare sul finanziamento pubblico i soli "costi sociali". In questo modo, anche i servizi fisiologicamente in perdita possono raggiungere un trasparente equilibrio (cfr. Sezione regionale per la Puglia, Delibera n. 29/2012), posto che, per quelli poco remunerativi, non appetibili per il mercato, le perdite potrebbero essere fisiologiche (si pensi al caso del servizio di trasporto pubblico verso un paese disagiato e/o con pochi abitanti/utenti).

Proprio al fine di garantire l'equilibrio economico patrimoniale nella gestione del servizio e/o la trasparente emersione di perdite dovute ai costi sociali, è necessaria, nel contratto di servizio, un'attenta regolazione ex ante dei diritti e degli obblighi delle parti, nella quale deve necessariamente essere inserita, stimando l'impatto dei ricavi da tariffe e dei



trasferimenti fiscalizzati, l'obbligo del raggiungimento di un complessivo equilibrio economico finanziario.

In tale prospettiva la stipula di un contratto di locazione a tariffe non di mercato può costituire un elemento di copertura, da parte dei Comuni promotori la Fondazione, dei costi sociali dei servizi erogati, da inserire, ricorrendone i presupposti ed esplicitandone le motivazioni, nel rinnovo del contratto di servizio (e valutando, effettuando le dovute comparazioni, il costo stimabile per un'eventuale acquisizione dei medesimi servizi sul mercato).

Considerazioni generali circa l'equilibrio economico patrimoniale di organismi partecipati

Come evidenziato più volte dalla Sezione, la responsabilità dell'andamento degli organismi partecipati va condivisa con l'Ente proprietario, sia in relazione alla programmazione del piano economico finanziario iniziale che all'attività successivamente svolta. Ogni volta che l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini (in coerenza ai propri scopi istituzionali, cfr. art. 113 del TUEL ribadito, in materia di partecipazioni societarie, dall'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007), s'impongono particolari cautele al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241/1990), che debbono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi (cfr. Delibera n. 72/2012/PAR) e che vanno assunte non solo in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale e di una ponderata programmazione), ma anche in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).

La scelta di ricorrere a organismi strumentali o società partecipate sottintende un presupposto di fondo, il conseguimento di un equilibrio di bilancio, che non arrechi danno economico al patrimonio conferito dall'Ente pubblico socio (cfr. Deliberazione n. 1052/2010/PRSE in tema di abuso dello strumento societario).

Più precisamente, l'Ente deve temperare gli interessi di cui è portatore, quale esponente della collettività di riferimento (e conseguente necessità di erogare determinati servizi pubblici) con l'esigenza di governare la spesa. In concreto, tale mediazione deve tradursi nell'equilibrio economico e finanziario dell'organismo partecipato.

Per garantirlo l'Ente proprietario può provvedere in vari modi. La modalità fisiologica è la programmazione di un contributo (anche in forma di corrispettivo) adeguato a erogare il servizio. Nel caso di servizi strumentali, tale corrispettivo deve essere adeguato a coprire i costi per l'approvvigionamento. Nel caso di servizi pubblici, posto che il prezzo per le prestazioni viene normalmente pagato direttamente dagli utenti, deve essere tale da compensare il "costo sociale" del servizio (lo standard minimo garantito all'intera collettività).

Un'errata impostazione del piano economico finanziario, o un manchevole esercizio delle prerogative di controllo nell'esecuzione dei contratti, possono determinare la lievitazione dei

costi di produzione e arrecare danno al patrimonio del Comune (che, al momento della costituzione, vi ha apportato il fondo di dotazione o il capitale sociale).

La strutturale incapacità della gestione caratteristica di coprire i costi della produzione si traduce, se protratta nel tempo, in una surrettizia copertura di passività attraverso il patrimonio (come verificato nel caso della Fondazione).

In tal modo il patrimonio viene sottratto alla sua destinazione fisiologica, oggetto di precisa considerazione da parte del Codice civile nel caso di una fondazione, e destinato alla copertura ordinaria dei costi di gestione, i quali dovrebbero invece trovare ristoro nel ciclo della produzione ed erogazione del servizio.

La progressiva erosione del patrimonio può essere utilizzata per dilazionare nel tempo l'eventuale intervento dell'Ente pubblico fondatore o socio, fino al momento in cui sarà necessario porre rimedio alle perdite di bilancio (a causa dell'azzeramento del patrimonio aziendale o destinato allo scopo) o adottare altre, più drastiche, decisioni (che, nel caso di una fondazione, sono rimesse non già alla mera iniziativa del fondatore, ma dell'Autorità governativa deputata ad esercitare il controllo ai sensi dell'art. 25 del Codice civile).

Quanto esposto assume maggiore pregnanza, nell'ottica dei doveri imposti agli organi amministrativi comunali, alla luce della riforma dei controlli interni (approvata con il d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012).

La novella ha modificato l'art. 147 del TUEL, prevedendo che gli Enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuino, fra gli altri, strumenti e metodologie per verificare lo stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali attribuiti, nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni.

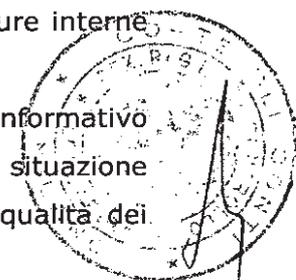
L'art. 147 quater, riferito nello specifico alle società partecipate non quotate, prevede che l'Ente locale definisca un apposito sistema di controlli, esercitati dalle strutture interne, che ne sono responsabili.

Per l'attuazione, l'Amministrazione deve definire un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa di quest'ultima, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base di tali informazioni, l'Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

Infine la norma prevede che i risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate siano rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.

Tale tipologia di controllo si applica, al momento, solo agli Enti locali con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Tuttavia tale soglia scende a 50.000 abitanti nel 2014 e a 15.000 nel 2015.



Tuttavia il controllo sugli equilibri finanziari, introdotto dall'art. 147 comma 2 lett. c) del TUEL e disciplinato dal successivo art. 147 quinquies, impone da subito, a tutti gli Enti locali, la valutazione degli effetti che si determinano, per il bilancio finanziario dell'Ente, dall'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni.

Per quanto riguarda ulteriori approfondimenti relativi alla situazione economico patrimoniale della Fondazione "Il Cerchio Onlus" e al relativo, eventuale, impatto sul bilancio del Comune, si evidenzia come, nel corso dell'istruttoria condotta per l'esame del rendiconto consuntivo 2011 del Comune di Busto Garolfo (assieme a Canegrate, promotore della Fondazione), sia emerso come le cause delle criticità economico patrimoniali siano già state oggetto di esposto alla Procura regionale della Corte dei conti. Si rimanda alle motivazioni e conclusioni della Deliberazione della Sezione n. 563/2013/PRSP per eventuali ulteriori elementi di valutazione da parte del Comune di Canegrate.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta

sulla base dell'esame del questionario compilato dall'Organo di revisione in riferimento al bilancio consuntivo 2011 e della successiva attività istruttoria:

- 1) la perdita d'esercizio ed il patrimonio netto negativo registrato dalla società AMGA sport Srl, partecipata indirettamente dal Comune, a mezzo della società AMGA Legnano Spa;
- 2) la riscossione solo parziale del credito derivante dalla concessione in locazione di immobile, di proprietà del Comune, alla Fondazione "Il Cerchio Onlus", costituita dai Comuni di Canegrate e Busto Garolfo;
- 3) l'azzeramento del fondo patrimoniale attribuito dai Comuni fondatori, in sede di costituzione, alla Fondazione "Il Cerchio Onlus", con conseguente depauperamento del patrimonio pubblico attribuito e potenziale incidenza sugli scopi perseguiti dall'ente strumentale

invita

il Comune di Canegrate a:

- 1) adottare i necessari provvedimenti e comportamenti atti a mantenere il rapporto con gli organismi strumentali, anche non societari, nell'ambito delle regole previste dal Codice civile o imposte da principi di razionalità economica e, in particolare, a rispettare le regole di finanza pubblica dettate per questi ultimi;
- 2) verificare il puntuale adempimento del contratto di locazione stipulato con la Fondazione "Il Cerchio Onlus" e far conoscere le misure adottate per la riscossione dei crediti già maturati;
- 3) verificare, alla luce delle circostanze del caso concreto, la legittimità dell'affidamento dell'appalto del servizio di igiene urbana alla società AEMME Linea Ambiente Srl, partecipata indirettamente dal Comune, a mezzo della società AMGA Legnano Spa.



Dispone che la presente Deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti.

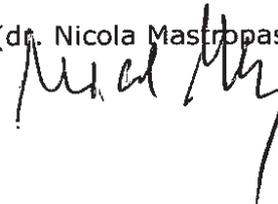
Dispone, altresì, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, che la presente pronuncia venga pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione.

Il relatore
(dr. Donato Centrone)



Depositata in Segreteria
16 GEN 2014

Il Presidente
(dr. Nicola Mastropasqua)



Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

