

Estratti di delibere nell'ambito dell'attività di controllo collaborativo sugli Enti locali prevista dall'art. 1, c. 166, legge n. 266 del 2005 (Finanziaria per il 2006)/TUEL:

Delibera n. 1052 del 14 dicembre 2010: questa delibera antecedente al DL 95/12 prescrive la necessità di procedere ad una sorta di conciliazione dei debiti/crediti tra ente locale e società partecipata

1) Valutazione che deve compiere un'amministrazione comunale che decide di acquistare quote di una società: non risponde al canone di sana gestione finanziaria, la condotta tenuta dall'amministrazione comunale che acquista le quote di una società senza prima effettuare una perizia giurata sul valore delle quote nel rispetto dei principi di contabilità aziendale ed economica che regolano la contabilità degli organismi societari di diritto privato.

Da un punto di vista economico-finanziario è privo di significatività il criterio di stima adottato dall'ente locale che non tenga conto del valore dell'azienda, intesa quale fattore produttivo di flussi di cassa che genererà la gestione della società.

Da un punto di vista contabile non risponde ai principi di logicità e ragionevolezza, la condotta dell'ente locale che per procedere alla stima delle quote della società non tenga conto di un principio fondamentale della contabilità economica, ovvero che il patrimonio netto (di cui il capitale sociale è solo una componente) altro non è che la differenza tra le attività e le passività indicate nello stato patrimoniale (per semplificare, in termini algebrici è sufficiente richiamare l'equazione patrimonio netto = attività – passività). Ne consegue che l'operazione di sommare algebricamente il capitale sociale versato ed il valore di *fair value* di un immobile iscritto tra le attività (valore diverso da quello di costo scritto in bilancio), da un punto di vista concettuale (prima ancora che economico), è illogica. Infatti, con l'operazione indicata, non solo vengono sommati due valori non omogenei (quello non contabile della stima dell'immobile secondo i criteri del *fair value* e quello strettamente contabile del capitale sociale indicato in bilancio), bensì vengono sommate due componenti di segno opposto di una equazione che, in quanto tali, si dovrebbero elidere e non sommare tra loro.

2) Abuso dello strumento societario per violazione dei limiti interni connessi alla funzione economica-sociale tipica del contratto societario: in sede di esercizio della propria discrezionalità, l'ente locale che decide di acquisire una società, non solo deve tenere conto dei limiti che le recenti disposizioni di legge hanno posto a tale scelta discrezionale, bensì deve anche tener conto delle caratteristiche dello strumento scelto per operare. L'ente locale, nell'effettuare la scelta discrezionale sulla tipologia di strumento giuridico di cui intende avvalersi per perseguire le finalità a cui è istituzionalmente deputato, non può prescindere dalla "causa" (in chiave civilistica) o dalla funzione economico-sociale (in chiave economica) tipica del contratto societario che tradizionalmente è identificata nello svolgimento di un'attività di impresa finalizzata allo scopo di lucro.

Ne consegue, con riferimento a quest'ultima valutazione, che l'ente locale deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, nel caso di specie, la promozione della cultura), con gli interessi di cui è portatore nella qualità di socio, ovvero quello di conseguire un utile o, comunque, un risparmio di spesa mediante l'impiego dello strumento societario.

In concreto, il contemperamento di queste molteplici esigenze deve tradursi in un equilibrio economico e finanziario della società in cui partecipa. Ciò non significa che, a priori, è preclusa all'ente locale la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento. In particolare, l'ente locale può prevedere che nel corso degli esercizi erogherà una contribuzione in favore della propria partecipata, ma detta previsione da parte dell'ente locale-socio deve essere programmata sulla scorta di un piano industriale e di un piano degli investimenti. Solo in questo caso la contribuzione dell'ente locale in favore della propria partecipata è compatibile con l'impiego corretto dello strumento societario; infatti, solo sulla scorta di una corretta programmazione degli investimenti la contribuzione dell'ente può essere finalizzata a consentire che la propria partecipata raggiunga nel tempo un equilibrio economico e finanziario.

In altri termini, l'ente locale non può limitarsi ad intervenire per ripianare le perdite della propria partecipata senza un piano degli investimenti; la programmazione dei contributi che l'ente locale erogherà alla propria società partecipata deve essere finalizzata a consentirle di rimanere in equilibrio economico e finanziario.

3) Abuso dello strumento societario per eludere i limiti esterni posti dall'ordinamento giuridico. In particolare, le regole dell'evidenza pubblica:

Costituisce un utilizzo improprio dello strumento societario l'operazione di acquisizione di quote da parte dell'ente locale per eludere le regole dell'evidenza pubblica applicate alle ipotesi di realizzazione di opere pubbliche da parte di privati nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con le amministrazioni per realizzare il governo del territorio (disciplina dei piani di riqualificazione urbana ex legge 4 dicembre 1993, n. 493 e dei piani integrati di intervento ex legge 17 febbraio 1992, n. 179). In particolare, i Piani di Intervento Integrato (PII) regolano, sul piano negoziale, sia i rapporti tra i soggetti pubblici coinvolti sia quelli tra gli stessi soggetti pubblici e i soggetti privati interessati, attribuendo a questi ultimi un ruolo attivo nella politica di trasformazione territoriale mediante una "programmazione complessa" degli interventi pubblici e privati da realizzare con un completamento delle opere di urbanizzazione, al fine di valorizzare qualitativamente l'ambito territoriale oggetto di intervento. Le convenzioni di attuazione dei PII (espressione dell'amministrazione negoziata) sono accordi riconducibili alle convenzioni urbanistiche, il cui archetipo è la convenzione di lottizzazione (prevista dall'art. 28 l. n. 1150/1942). In presenza di dette convenzioni, l'amministrazione comunale (anche se attraverso lo schermo della sua

società interamente partecipata) riveste la qualità di amministrazione aggiudicatrice di lavori per realizzare un'opera pubblica (nel caso di specie un parcheggio che, da un punto di vista oggettivo è qualificabile come opera di interesse generale realizzata a vantaggio della collettività). Conseguentemente la fattispecie in esame è riconducibile alla categoria dell'“appalto pubblico di lavori”, da ciò derivando, come necessario corollario, che anche quando l'amministrazione comunale agisce attraverso lo schermo della sua società interamente partecipata deve affidare i lavori secondo procedure ad evidenza pubblica nel rispetto del diritto comunitario e nazionale vigente.

4) Abuso dello strumento societario per eludere i vincoli di finanza pubblica: in particolare, i vincoli del patto di stabilità interno.

Costituisce un utilizzo improprio dello strumento societario, l'impiego della società totalmente partecipata dall'amministrazione comunale per effettuare pagamenti in elusione dei vincoli posti dalla normativa sul patto di stabilità interno per l'anno 2008.

Delibera Lombardia/1073/2010/PRSE del 23 dicembre 2010: da questa delibera e quella successiva è scaturita condanna in sede erariale (sent. C. conti Lombardia n. 13 del 2015)

5) Valutazione che deve compiere un'amministrazione comunale in presenza di una società costantemente in perdita: in presenza di una società partecipata che registra perdite per più esercizi finanziari l'ente locale deve compiere, da un lato, una approfondita analisi delle cause che hanno generato le perdite medesime e, dall'altro, deve valutare realisticamente le finalità che giustificano il mantenimento partecipazione societaria (nel caso di specie, con riferimento ad una società partecipata gestisce un aeroporto, l'amministrazione provinciale deve valutare in concreto quali sono gli effetti positivi dell'attività aeroportuale in termini di sviluppo del territorio). In quest'ottica, il piano di sviluppo della società non può essere fondato solo su generiche considerazioni, ma su dati reali relativi al traffico dell'aeroporto, nonché sulla capacità della società di mantenere un equilibrio di gestione e finanziario in termini di flussi tra perdite ed entrate proprie.

Delibera Lombardia/199/2011/PRSE del 12 aprile 2011

6) Gestione finanziaria non sana dell'amministrazione provinciale che non esercita uno stringente controllo su una propria società partecipata

La carente attività di controllo dell'amministrazione provinciale, sugli organi della società partecipata, denota una gestione non sana dell'amministrazione medesima in quanto è dovere dell'ente locale di riferimento svolgere un controllo puntuale sulle risorse finanziarie immobilizzate in partecipazioni societarie.

7) Abuso dello strumento societario per violazione dei limiti interni connessi alla funzione economica-sociale tipica del contratto societario: vengono ripresi in maniera più concisa i concetti espressi nella massima n. 2 estratta dalla delibera n. 1052 del 14 dicembre 2010.

8) Ipotesi di *mala gestio* della società partecipata che inficia la sana gestione dell'ente locale.

La società partecipata dall'ente locale non può concedere in gestione l'attività facente parte del suo oggetto sociale se con il ricavato di tale concessione ad una società di gestione esterna non è in grado di coprire i costi della propria partecipata. La fattispecie riguarda un caso in cui la società partecipata aveva concesso ad una terza società la gestione dell'aeroporto (ovvero, tutta l'attività che costituiva l'oggetto sociale) dietro il pagamento di un canone annuale che non era sufficiente a coprire i costi di gestione della società a partecipazione pubblica. In altri termini, il corrispettivo derivante dalla concessione in gestione a terzi deve essere tale da garantire alla società a partecipazione pubblica l'autosufficienza, ovvero la possibilità di auto produrre le risorse finanziarie necessarie per restare sul mercato, senza che l'ente locale di riferimento venga continuamente chiamato, a titolo di apporti finanziari da parte dei soci, a ripianare le perdite costantemente generate dalla società.

Inoltre, una società partecipata che concede integralmente le proprie attività in gestione ad un soggetto terzo, diventa una inutile duplicazione di costi per l'ente pubblico che vi partecipa in qualità di socio. Infatti, quando la società a partecipazione pubblica non gestisce direttamente il servizio, ma si limita a concederlo in gestione ad un terzo, l'attività del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale si esaurisce nel gestire e controllare solo l'attività di riscossione del canone che costituisce il corrispettivo del servizio dato in concessione. Detta attività –visto il carattere “ordinario”- può essere gestita direttamente dagli enti pubblici di riferimento, senza la creazione di un soggetto interposto, quale quello societario che, poiché si sostanzia in una organizzazione di mezzi, personale e risorse finanziarie, implica un aumento dei costi di gestione.

Delibera Lombardia/459/2011/PRSE del 12 luglio 2011

9) Abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti in violazione delle norme imperative di legge che disciplinano l'indebitamento degli enti locali (art. 204 TUEL) ed il rilascio di garanzie (art. 207 TUEL).

La conclusione di contratti di finanziamento (nel caso di specie contratti di mutuo) tra una società interamente partecipata dall'amministrazione comunale e istituti di credito per realizzare opere stradali commissionate dal Comune medesimo alla società con la stipula di una convenzione “per l'affidamento di attività, beni e funzioni”, integra una condotta elusiva delle norme di legge che disciplinano l'indebitamento degli enti locali (l'indebitamento formalmente ricade sulla società partecipata di primo livello, ma gli oneri passivi derivanti dall'esposizione debitoria, in violazione dell'art. 204 TUEL, vengono sostenuti dal Comune).

Il comportamento elusivo è stato accertato, in via documentale, attraverso l'acquisizione di fatture emesse dalla società partecipata verso il Comune per il pagamento di somme fatturate in parte a titolo di interessi per i mutui contratti dalla società partecipata. In altri termini, lo schermo della società

partecipata di primo livello viene utilizzato dall'amministrazione comunale per restituire agli istituti di credito il capitale e gli interessi di un finanziamento formalmente corrisposto alla società, ma di fatto erogato nell'interesse dell'ente locale che ne ha sostenuto anche gli oneri passivi.

L'amministrazione comunale viola anche l'art. 207 TUEL quando, a tutela del credito erogato in favore della società partecipata, rilascia garanzie in favore dell'istituto di credito (nel caso di specie, il Comune rilascia una lettera di "patronage" forte ed una cessione di credito *pro solvendo*). In particolare, l'operazione finanziaria con cui il Comune si è valso della società interamente partecipata per eludere la normativa sul rilascio di garanzie da parte degli enti locali (art. 207 TUEL) integra una fattispecie di gestione non sana sia con riferimento alla competenza soggettiva al rilascio delle garanzie (la competenza è del Consiglio comunale, mentre nel caso di specie le lettere di *patronage* sono state rilasciate dal sindaco *pro tempore*), sia con riferimento al calcolo degli interessi, che dovrebbero entrare a far parte della capacità di indebitamento, alla stregua di quelli delle garanzie fideiussorie (ultimo comma art. 207 TUEL).

10) Ripetuto ripiano perdite della società partecipata da parte dell'ente locale anche mediante remissione di debito in favore della società senza l'esplicitazione della ragione giuridica sottostante.

Le ripetute riduzioni di capitale per perdite della società partecipata con contestuali aumenti di capitale da parte del socio unico Comune, sono indice del fatto che la società medesima non è in grado di mantenere l'equilibrio economico-finanziario necessario per espletare le funzioni assegnate dal Comune in sede di stipula della convenzione.

Il ripiano delle perdite può avvenire anche procedendo ad erogare somme alla società partecipata a titolo di finanziamento soci e, successivamente, rinunciando al rimborso delle somme. In particolare, i versamenti che il socio opera a titolo di finanziamento costituiscono una forma di prestito con obbligo di rimborso del capitale da parte della società (quando si è in presenza di una s.r.l., la restituzione del finanziamento, per tutelare i terzi creditori, può essere postergata ai sensi dell'art. 2467 c.c.). Dunque, con il finanziamento operato dal socio, il soggetto finanziatore nell'erogare la somma non manifesta la volontà di vincolarla come quota di capitale sociale. In questo senso, mentre i versamenti in conto capitale non impongono l'obbligo di restituzione (perché la natura di tali apporti è di capitale e non di finanziamento), diversamente i finanziamenti dei soci rimborsabili sono dei veri e propri crediti che i soci vantano nei confronti della società a fronte della corresponsione di una determinata somma di denaro.

Poiché la "causa" giuridica sottesa a quest'ultima forma di versamento è quella propria dei contratti in *latu sensu* di finanziamento, da un punto di vista contabile, come per qualsiasi rapporto di finanziamento, la società dovrà inserire il finanziamento nell'aggregato D del passivo dello stato patrimoniale, punto n. 3 (Debiti verso soci per finanziamenti). Diversamente, i versamenti in conto

capitale, a livello di classificazione nello stato patrimoniale, sono contabilizzati nel patrimonio netto come riserve di capitale e iscrivibili, secondo lo schema civilistico dell'art. 2424 c.c., fra le "altre riserve" con distinta indicazione (quest'ultima diversa modalità di iscrizione nello stato patrimoniale trova la sua *ratio* nel fatto che i versamenti in conto capitale si connotano per apporti con natura di capitale di rischio e non come finanziamenti soci rimborsabili).

Ne consegue che il socio che intende rinunciare alla restituzione del versamento effettuato a titolo di "finanziamento soci rimborsabile", dovrà ricorrere all'istituto giuridico della remissione di debito disciplinato dagli artt. 1236 e ss. c.c.

Tuttavia, quando quest'ultima operazione viene effettuata da un socio pubblico la relativa delibera deve essere adottata dall'organo dell'amministrazione comunale deputato alla gestione delle risorse finanziarie dell'ente locale, esplicitando la "causa giuridica" sottesa alla remissione di debito (onde evitare che tale remissione di debito si traduca in una mera liberalità in favore della propria società partecipata o, addirittura, sia finalizzata a ridurre le passività della partecipata medesima per dissimulare l'incapacità della società di mantenere un suo equilibrio economico-finanziario).

11) Necessità di conciliare, in termini finanziari, i bilanci del Comune e della società interamente partecipata.

L'ente locale e la società partecipata rappresentano il loro *modus operandi* secondo due sistemi contabili diversi tra loro (*alias*, contabilità finanziaria per l'ente locale e contabilità economica per la società partecipata); tuttavia, nonostante detta diversità, la contabilità di questi soggetti, in virtù del rapporto di partecipazione che li lega, deve comunque essere congruente.

In particolare, quando l'equilibrio contabile della società viene raggiunto attraverso l'iscrizione in bilancio di crediti verso il Comune (ovvero, indicandoli tra le attività dello stato patrimoniale come crediti verso clienti, la corrispondente somma deve essere iscritta anche tra i residui passivi del Comune per il medesimo anno di competenza).

12) Acquisizione di partecipazione societaria di secondo livello per eludere le regole dell'evidenza pubblica in sede di aggiudicazione di lavori pubblici e per eludere le norme che garantiscono la trasparenza in sede di esecuzione del contratto d'appalto di lavori.

Il Comune che, tramite la società partecipata di primo livello, acquista quote societarie di una società privata (cioè, acquisisce una partecipazione societaria di secondo livello) che, a sua volta, aveva già stipulato un contratto d'appalto con un'altra società privata, di fatto subentra nel contratto d'appalto nella veste di committente eludendo le norme imperative di legge che regolano la fase dell'aggiudicazione di lavori e servizi.

Delibera Lombardia/663/2011/PRSE del 19 dicembre 2011

13) Irregolare assunzione di delibera per il riconoscimento di debito fuori bilancio per “la ricapitalizzazione” di società partecipata

Nella fattispecie tipizzata dall'art. 194 lettera c) TUEL il termine ricapitalizzazione identifica un'azione specifica, di ricostituzione del capitale deliberato dai soci per la costituzione della società, normativamente disciplinata e non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altre fattispecie di ripianamento di perdite d'esercizio.

Non rientra nella fattispecie tipizzata dal legislatore la delibera di riconoscimento debito fuori bilancio in conto copertura perdita. Infatti, il riconoscimento di debito per creazione di una riserva per la copertura di perdite future, viola la disciplina sui debiti fuori bilancio non solo perché non si è in presenza di una ricapitalizzazione in senso stretto, ma anche perché non si è in presenza di un debito certo.

Lombardia/1/2012/PRSE del 10 gennaio 2012

14) Utilizzo improprio dello strumento societario: creazione di una partecipazione di secondo livello senza esplicitare le ragioni di economicità connesse a detta operazione

L'operazione finalizzata a lasciare in capo alla società partecipata direttamente dal Comune, i debiti maturati dalle precedenti gestioni per trasferire l'attività dell'azienda (nel caso di specie, vendita al dettaglio di prodotti farmaceutici) ad una società interamente partecipata dalla società di primo livello, non risponde né a criteri di economicità né al principio di trasparenza che deve connotare l'agire della pubblica amministrazione anche quando si avvale di strumenti privatistici. Sotto il profilo dell'economicità, l'amministrazione comunale non solo non compie alcuna valutazione in ordine alla circostanza se la creazione di una struttura societaria di secondo livello sia giustificabile in termini di riduzione dei costi sostenuti fino al quel momento per la gestione del servizio; ma anche aumenta i costi deliberando all'amministratore della società partecipata di secondo livello un emolumento mensile.

Sotto il profilo della trasparenza, poi, la partecipazione societaria indiretta, di fatto, “allenta” il controllo che l'ente locale deve esercitare sui propri organismi partecipati poiché, nell'assemblea societaria della partecipata di secondo livello, non interviene il rappresentante dell'amministrazione comunale, bensì il rappresentante della società partecipata di primo livello. Conseguentemente, l'amministrazione comunale deve valutare con particolare ponderazione il ricorso alla partecipazione societaria indiretta tenendo, altresì, presente il fatto che l'interposizione di un organismo societario di secondo livello può trovare ragione d'essere in presenza di particolari circostanze, quali ad esempio lo svolgimento di una attività che richiede una organizzazione imprenditoriale di una certa complessità (circostanza questa non riscontrabile nel caso di specie, ovvero di attività per la vendita al dettaglio di prodotti farmaceutici).

Nella fattispecie, inoltre, la scelta dell'amministrazione comunale di costituire una società partecipata di secondo livello a cui trasferire l'attività commerciale della società detenuta direttamente, è dubbia anche sotto il profilo della conformità alle norme che disciplinano lo svolgimento del servizio farmaceutico da parte dei Comuni. Infatti, se l'amministrazione esercita la prelazione farmaceutica (ex c.d. legge Mariotti) e decide di svolgere il servizio con la forma della società di capitali, non può poi affidare a terzi lo svolgimento del servizio farmaceutico. In particolare, la società partecipata di secondo livello non può essere qualificata come mera modalità organizzativa della società controllante, ma è un vero e proprio soggetto giuridico autonomo che fa venire meno il carattere diretto della gestione della farmacia comunale da parte della società che ne detiene il controllo.

15) Irregolare assunzione di delibera per il riconoscimento di debito fuori bilancio per “la ricapitalizzazione” di società partecipata

Nella fattispecie tipizzata dall'art. 194 lettera c) TUEL il termine ricapitalizzazione identifica un'azione specifica, di ricostituzione del capitale deliberato dai soci per la costituzione della società, normativamente disciplinata e non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altre fattispecie di ripianamento di perdite d'esercizio. Non rientra in questa accezione in senso stretto l'ipotesi di ricapitalizzazione di una società che ha ceduto la sua attività ad un'altra società e, dopo pochi mesi, viene messa in liquidazione per mancata ricapitalizzazione del socio privato. Infatti, la ricapitalizzazione giustifica l'assunzione di un debito fuori bilancio solo quando è accompagnata ad una valutazione di “rilancio” dell'attività svolta in forma societaria.

Lombardia/271/2012/PRSE del 12 giugno 2012

Le irregolarità sulla gestione finanziaria del comune vengono accertate in relazione ad una partecipazione minoritaria (il Comune detiene il 30% del capitale di una società che viene costituita per la realizzazione di una piattaforma digitale idonea a fornire il servizio internet in modalità veloce ADSL).

16) Irregolare gestione dei flussi finanziari diretti in favore della società partecipata: versamenti a fondo perduto prima della chiusura dell'esercizio in perdita.

Si contesta al Comune di M. di aver effettuato versamenti a fondo perduto in favore della propria partecipata in assenza di una chiara rappresentazione delle perdite generate dalla società medesima.

«Questa operazione finanziaria è irregolare per due ragioni.

In primo luogo, l'amministrazione comunale adotta un provvedimento gestorio non regolare versando somme di denaro in favore della propria società partecipata senza che prima venissero messe in chiaro le perdite generate dalla stessa, contraddicendo il principio di veridicità e chiarezza che deve caratterizzare sia i bilanci finanziari degli enti locali sia quelli economici delle società.

In linea generale, nella prassi commerciale che caratterizza i rapporti socio-società di capitali, il socio che intende alimentare i mezzi finanziari della società senza procedere ad un contestuale incremento del capitale ricorre o allo strumento del “finanziamento del socio” o a quello del versamento a fondo perduto o, infine, al versamento in conto (futuro) aumento capitale.

Con il versamento a titolo di “finanziamento”, a fronte del versamento di denaro il socio diventa titolare della società per la restituzione delle somme prestate e, specularmente, nello stato patrimoniale della società viene registrata la corrispondente passività (per un approfondimento sulla regolarità dell’operazione finanziaria quando il versamento è effettuato dal socio pubblico, si veda la delibera C. Conti, sez. contr. Lombardia/459/2011/PRSE del 12 luglio 2011).

Con il versamento in conto (futuro) aumento capitale, i soci versano somme che la società potrà poi imputare al capitale se delibererà il relativo aumento; dunque, i soci assoggettano le somme ad un vincolo di indisponibilità analogo a quello del capitale sociale rinunciando alla loro restituzione. Una parte della dottrina puntualizza che la differenza tra i versamenti “in conto aumento” ed “in conto futuro aumento” capitale va rinvenuta nell’esistenza, nel primo caso, di un patto parasociale che vincola i soci, di lì a breve, a procedere all’aumento di capitale (la fattispecie, da un punto di vista strettamente civilistico, viene ricondotta all’istituto di offerta unilaterale irrevocabile di sottoscrizione che verrà accettata con la delibera di aumento di capitale).

Infine, nella prassi commerciale, si ricorre al versamento a fondo perduto (talvolta mascherato sotto l’espressione in conto “futuro” aumento capitale di cui si è detto prima) quando la società registra una perdita che imporrebbe di procedere ad una riduzione obbligatoria del capitale sociale oppure quando i soci intendono conferire somme alla società senza sottoporle alla disciplina propria del capitale sociale. In questo caso, il versamento che il socio effettua “a fondo perduto” non fa sorgere in capo alla società l’obbligo di rimborsare la somma erogata né l’impegno a deliberare l’aumento di capitale. Dunque, con detto versamento il socio non manifesta la volontà di vincolarlo secondo la disciplina del capitale sociale né di erogare la somma a titolo di finanziamento; in altri termini, “i contributi a fondo perduto” costituiscono una forma di finanziamento che non genera alcun obbligo di remunerazione o di restituzione.

Tuttavia, mentre nel rapporto che intercorre tra il socio di diritto privato e la società in cui partecipa, il contributo “a fondo perduto” può trovare la sua giustificazione giuridica (c.d. causa) nella necessità di non far emergere le perdite (ed, eventualmente, quando le perdite erodono il capitale di non dover procedere alla ricapitalizzazione della società con i relativi costi fiscali e professionali), in presenza di un socio pubblico questa forma di elargizione non è ammissibile quando è volta a celare perdite rilevanti ai sensi degli artt. 2446, 2447, 2482 bis e 2482 ter del codice civile in quanto detta operazione potrebbe essere volta ed eludere il vincolo di finanza pubblica introdotto dall’art. 6 D.L. n. 78/10 come conv. nella l. n. 122/2010 che, al comma 19, stabilisce che “al fine del perseguimento di una maggiore

efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali”.

Dunque, quando l'ente locale effettua la scelta di partecipare ad una società di tipo lucrativo, non è conforme alle regole di sana gestione finanziaria -in ragione della natura pubblicistica del socio- il versamento di contributi a fondo perduto per impedire l'emersione di perdite, a prescindere dal fatto che queste siano idonee ad erodere il capitale sociale.

Si aggiunga che, nel caso di specie, l'amministrazione comunale procede a ripianare le perdite di una società nonostante la stessa debba essere posta in liquidazione (cosa che di fatto, poi, è stata deliberata consiglio comunale in data 25 marzo 2011). Infatti, circa tre mesi dopo dal versamento “a fondo perduto”, l'amministrazione comunale procede alla ricognizione delle società partecipate decidendo di autorizzare la dismissione e la cessione delle proprie quote della M.C.M MULTISERVIZI S.R.L, non sussistendo più i presupposti di legittimità per il mantenimento della partecipazione societaria ai sensi dell'art. 3, commi 27-33, della legge 244/2007 ed art.14, comma 32 della legge 122/2010.

Alla stregua del vincolo di finanza pubblica che vieta i trasferimenti a favore delle società che si trovano nelle condizioni previste dal comma 19, dell'art. 6 del D.L. 78/2010, questa Sezione ha affermato che l'ente locale non può procedere alla ricapitalizzazione di una società già in liquidazione. In altri termini, l'ente locale non può eludere il divieto di “soccorso finanziario” in favore di società dissestate (Lombardia/19/2012/PAR del 23 gennaio 2012). Ne consegue che anche quando l'ente locale contribuisce a “fondo perduto”, prima dell'emersione di una perdita che avrebbe comunque imposto la ricapitalizzazione (e, quindi, ci sarebbe stato spazio per l'operatività dell'eccezione “salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile”), in concreto l'amministrazione comunale viola il principio di sana gestione finanziaria in quanto soccorre finanziariamente una società che deve dismettere.

La seconda irregolarità che questa Sezione rileva, in merito all'operazione in esame, attiene all'imputazione dell'uscita finanziaria nel bilancio dell'ente locale tra le spese al titolo II, pure essendo in presenza di un “pre”-ripiano perdite della società partecipata. In particolare, la Magistratura contabile è consolidata nell'affermare che il ripiano delle perdite del proprio organismo partecipato deve essere qualificata come spesa corrente di gestione (Titolo I delle spese), dunque l'imputazione dell'uscita finanziaria de qua tra le spese in conto capitale non è contabilmente corretta».

17) Irregolare gestione dei flussi finanziari indiretti: rilascio di fidejussione bancaria in favore della società partecipata in violazione dei principi contabili di prudenza e congruità.

Con delibera di giunta il comune di M. autorizza il rilascio di fideiussione a garanzia del contratto di apertura di conto corrente da perfezionare tra un istituto di credito e la propria società partecipata.

Rilievi della Sezione:

«I principi contabili degli enti locali (approvati dall'osservatorio il 12 marzo 2008), indicano tra i postulati quello di congruità e di prudenza.

In particolare, il principio contenuto nel par. 62 afferma che “la congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali”.

Il principio di congruità, dunque, impone che la garanzia rilasciata dal Comune debba essere proporzionale sia alle dimensioni (e, quindi, alle risorse finanziarie) dell'ente locale, sia alla quota di capitale detenuta.

Nel caso di specie è evidente la violazione del principio di congruità con riferimento ad entrambi i parametri: sia perché un comune di circa 309 abitanti rilascia una garanzia per l'importo di € 100.000,00, sia perché la garanzia viene rilasciata a fronte di una esigua partecipazione al capitale di rischio (stante la sottocapitalizzazione della società il conferimento effettuato a titolo di capitale sociale si registra nell'esigua somma di € 3.000,00 pari al 30% del capitale stesso).

Inoltre, ancor più rilevante in termini di equilibri economici-finanziari dell'ente locale, è il principio della prudenza che “deve trovare applicazione in tutto il sistema di bilancio” (par. n. 68). Un'applicazione concreta di quest'ultimo postulato, si rinviene nel principio contabile n. 3 (par. 65) dove si cristallizza che “l'ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti o di dare adeguata informazione”.

Nel caso di specie la fideiussione è stata rilasciata “a semplice richiesta” pertanto, qualora l'istituto di credito dovesse esercitare il suo diritto di escussione “a prima richiesta”, in assenza di adeguati accantonamenti in sede di programmazione di bilancio l'ente locale potrebbe trovarsi in una situazione di grave squilibrio finanziario».

18) Squilibrata gestione dei rapporti con il socio privato

«Il partenariato pubblico-privato, quando viene attuato mediante la partecipazione in un unico organismo societario, impone che l'amministrazione comunale valuti correttamente la convenienza economica dell'operazione evitando comportamenti gestori possano tradursi in ingiustificati favor per il socio privato.

Prima di soffermarsi sui singoli atti gestori in cui l'amministrazione comunale non ha adottato le auspiccate cautele, occorre rilevare che anche nel corso dell'adunanza l'amministrazione comunale ha affermato che pensava di operare con un socio pubblico. In realtà, sulla scorta della visura camerale acquisita nel corso dell'istruttoria, è emerso che la società è partecipata da altre società (di cui una

fiduciaria) e da persone fisiche e che, nel corso degli anni 2009-2011, è stata oggetto di considerevoli operazioni di aumento del capitale sociale (operazioni che, per loro stessa natura, possono generare modifiche nella compagine sociale).

Sotto questo profilo, la Sezione rileva che quando un'amministrazione comunale partecipa con altri soggetti in un organismo societario ha il dovere di compiere attente verifiche sulla reale natura del socio che viene individuato come partner commerciale. Questa cautela è ancora più stringente quando, come nel caso di specie, il socio è una persona giuridica che, a sua volta, ha tra i propri soci altre società (tra cui una fiduciaria).

Inoltre, le regole di sana gestione finanziaria e di trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione impongono che idonee verifiche vengano compiute non solo nella fase di costituzione della società, ma anche nel corso dello svolgimento del rapporto societario specie quando, come nel caso di specie, il socio privato è a sua volta oggetto di operazioni finanziarie che in sé possono essere fonte di rilevanti modifiche nella compagine sociale.

Chiarito ciò in ordine alla necessità di trasparenza nei rapporti con il socio privato, la gestione non corretta dei rapporti con quest'ultimo, nella fattispecie in esame, si riscontra in relazione a due vicende che hanno interessato l'amministrazione comunale: il versamento a fondo perduto e il rilascio della garanzia fideiussoria.

Per quanto riguarda il versamento a fondo perduto, come già detto in precedenza (vedi punto a della motivazione), esso non può essere fonte di obbligo di restituzione da parte della società in favore del socio (salvo che non si aderisca a quella parte della dottrina che ritiene che al socio che ha effettuato il versamento non è preclusa a priori la possibilità di dimostrare che il versamento, in concreto, è avvenuto a titolo di finanziamento e, quindi, al medesimo non è preclusa la possibilità di attivarsi per ripetere quanto versato nel rispetto della regola codicistica della postergazione). Conseguentemente, anche in sede di liquidazione l'ente locale non può ripetere le somme versate e, qualora la liquidazione dovesse avvenire in sede di procedura concorsuale, il versamento non sarà titolo idoneo per l'ammissione della somma al passivo fallimentare. Questa condotta, dunque, si traduce in un ingiustificato favor per il socio privato (Comeser s.r.l.) che non ha effettuato nessun versamento a fondo perduto, ma ha limitato il suo contributo finanziario al conferimento di € 1.000,00 in sede di costituzione del capitale sociale.

Con comunicazione del 20 aprile 2008, a firma del presidente del consiglio di amministrazione (nonché sindaco pro tempore del Comune di M.), la società MCM MULTISERVIZI s.r.l. richiede "l'intervento degli Enti soci affinché sottoscrivano una fideiussione bancaria per consentire lo start up di MCM, così che possa serenamente far fronte alle iniziative ed alle numerose richieste degli utenti o dei potenziali utenti. Si fa presente come il piano di business allegato preveda, secondo i normali canoni di investimento, un rientro dello stesso dal terzo anno in avanti".

Dunque, il consiglio di amministrazione chiedeva a “tutti” i soci il rilascio della garanzia fideiussoria per l’apertura di credito in favore della MCM Multiservizi s.r.l.; tuttavia, dall’istruttoria compiuta, è emerso che solo i soci pubblici (i Comuni di MCM) si sono esposti finanziariamente in favore della società determinando, anche sotto questo profilo, un ingiustificato favor per il socio privato (Comeser s.r.l.).

Questa Sezione invita l’amministrazione comunale a compiere opportune verifiche per individuare le ragioni sottese a questa non trasparente gestione dei rapporti con il socio privato, anche in vista della deliberata (ma non ancora iscritta presso il Registro delle Imprese) fase di liquidazione della società.

(.....) In conclusione, la Sezione invita le amministrazioni interessate nella qualità di soci a gestire con la massima trasparenza ed equilibrio nei rapporti con il socio privato la fase della liquidazione dell’organismo partecipato, nonché a verificare il reale valore della società e a riscontrare la congruità tra il valore della rete ed i finanziamenti pubblici ottenuti (il perito conclude affermando che il valore della rete, in base alle considerazioni effettuate e alle prestazioni richieste, può essere considerato pari alla media della valorizzazione “tecnica” e “commerciale” a tre anni, indicando come valore medio della rete l’importo di € 290.800,00)».

Negligente controllo del socio pubblico sulla attività gestoria della società partecipata.

Già da quanto detto nel punto C) della parte motiva che precede, emerge che è opportuno che le amministrazioni locali (nella qualità di soci) si attivino per verificare se gli amministratori della società hanno operato secondo le regole della diligenza professionale richiesta agli amministratori di detti organismi di diritto privato.

In proposito si osserva che dall’esame dei bilanci della società emerge un difetto sotto il profilo della chiarezza dei documenti contabili societari, nonché la violazione dell’art. 2427 n. 7 bis e del principio contabile n. 28 (relativo al patrimonio netto nella legislazione civilistica e fiscale) che impone di indicare nella nota integrativa in modo analitico le voci del patrimonio netto (dunque, anche per le riserve ivi iscritte, deve esserne indicata l’origine e la possibilità di utilizzazione).

Si aggiunga che le amministrazioni pubbliche che fanno parte della compagine sociale procedano devono procedere ad una verifica degli emolumenti corrisposti negli anni al consiglio di amministrazione della società, vagliando se c’è stata una corresponsione di emolumenti in violazione dei vincoli di finanza pubblica introdotti negli ultimi anni dal legislatore.

19) Negligente controllo del socio pubblico sulla attività gestoria della società partecipata

«Già da quanto detto nel punto C) della parte motiva che precede, emerge che è opportuno che le amministrazioni locali (nella qualità di soci) si attivino per verificare se gli amministratori della società hanno operato secondo le regole della diligenza professionale richiesta agli amministratori di detti organismi di diritto privato.

In proposito si osserva che dall’esame dei bilanci della società emerge un difetto sotto il profilo della chiarezza dei documenti contabili societari, nonché la violazione dell’art. 2427 n. 7 bis e del principio

contabile n. 28 (relativo al patrimonio netto nella legislazione civilistica e fiscale) che impone di indicare nella nota integrativa in modo analitico le voci del patrimonio netto (dunque, anche per le riserve ivi iscritte, deve esserne indicata l'origine e la possibilità di utilizzazione).

Si aggiunga che le amministrazioni pubbliche che fanno parte della compagine sociale procedano devono procedere ad una verifica degli emolumenti corrisposti negli anni al consiglio di amministrazione della società, vagliando se c'è stata una corresponsione di emolumenti in violazione dei vincoli di finanza pubblica introdotti negli ultimi anni dal legislatore».

-) Lombardia/61/2013/PRSE

Nella delibera si procede a ricostruire in via sistematica lo strumento delle società patrimoniali. Nella prima parte prima parte, ci si sofferma sull'aspetto della dotazione patrimoniale e finanziaria di dette società, distinguendo a seconda che erogino servizi pubblici, svolgano attività strumentali o siano qualificabili come società operative. Nella seconda parte della delibera, invece, viene accertato in concreto come lo strumento societario è stato impiegato per eludere i vincoli di finanza pubblica in materia di: 1) indebitamento; 2) patto di stabilità; 3) spesa per il personale; 4) affidamento consulenze.

-) Lombardia/230/2013/PRSE

20) Estratto della delibera con la quale viene accertato l'impiego dello strumento societario in modo non conforme alle regole di sana gestione finanziaria.

«L'operazione gestionale di cui sin qui si è detto (cioè, creazione di una società mista per la gestione della Villa Pirelli facente parte del patrimonio comunale) allo stato si traduce, sul piano economico-finanziario, nel seguente risultato: il Comune di Induno Olona ha iscritto ipoteca sul compendio immobiliare Villa Porro Pirelli per il complessivo importo di € 10.329.136,00. L'ipoteca è stata iscritta a garanzia di mutuo contratto dalla propria società partecipata (Accademia Nazionale di Studi Superiori s.r.l.), partecipata dall'ente locale e dal socio privato ASK s.r.l. (cessionaria delle quote della Ask Studio s.r.l.). In maggior dettaglio, il Comune ha assunto il ruolo di terzo datore di ipoteca (per una somma pari ad € 10.329.136,00) a garanzia del capitale, dei relativi accessori e di tutte le obbligazioni derivanti dal contratto di mutuo sottoscritto dalla propria partecipata per l'importo di Euro 6.500.000,00. Dunque, la società Accademia Nazionale di Studi Superiori s.r.l., a titolo di regresso, vanta nei confronti del concessionario dei lavori di ristrutturazione del complesso immobiliare denominato "Villa Porro Pirelli", nonché proprio socio di minoranza, ASK s.r.l. in liquidazione, un credito di Euro 6.500.000,00, oltre accessori.

Alla stregua di quanto precede -ovvero, fondato rischio di espropriazione di un bene immobile di particolare pregio e rischio di non riscuotere un considerevole credito nei confronti del socio privato (in quanto trattasi di società in liquidazione)-, questa Sezione rileva che il Comune di Induno Olona si è

avvalso dello strumento di diritto societario (nel caso di specie, la società mista Accademia Nazionale di Studi Superiori S.r.l.) in modo non conforme ai criteri di sana gestione finanziaria.

La criticità trova conferma nella risposta dell'organo di revisione il quale, a fronte della richiesta di chiarire "come la società Accademia intende rientrare nel pagamento del mutuo contratto con BNL e garantito con ipoteca del Comune di Induno", precisa che "Accademia non ha mai svolto alcuna attività e pertanto le possibilità di rimborso del mutuo erano e sono legate esclusivamente alla capacità di ASK di generare adeguati flussi di reddito da utilizzare per il rimborso del finanziamento stesso". In merito ai rapporti con il socio privato, il Magistrato Istruttore ha chiesto di indicare con precisione quali somme costituiscono oggetto di pegno da parte della ASK in favore della società Accademia e se le stesse sono sufficienti per ammortizzare il mutuo. L'organo di revisione testualmente riferisce: <<le somme oggetto di pegno sono indicate nella convenzione in € 1.032.914,00. Trattandosi di beni mobili funzionali all'esercizio dell'attività alberghiera-congressuale nel compendio di Villa Porro-Pirelli, il valore degli stessi per un utilizzo finalizzato all'ammortamento del mutuo risulta difficilmente quantificabile".

La situazione critica sin qui evidenziata è scaturita da una non prudente gestione delle risorse patrimoniali e finanziarie dell'ente locale sia in relazione ai rapporti tenuti con il socio privato **(a)**, sia sotto il profilo di una non ponderata valutazione della necessità di avvalersi dello strumento societario per realizzare un intervento di ristrutturazione immobiliare che, normalmente, si realizza mediante lo strumento giuridico dell'appalto di lavori **(b)**.

(a) Assenza di trasparenza nella gestione dei rapporti con il socio privato.

Il partenariato pubblico-privato, quando viene attuato mediante la partecipazione in un unico organismo societario, impone che l'amministrazione comunale valuti correttamente la convenienza economica dell'operazione evitando comportamenti gestori possano tradursi in ingiustificati favori per il socio privato.

Prima di soffermarsi sui singoli atti gestori in cui l'amministrazione comunale non ha adottato le auspicate cautele, occorre rilevare che il socio privato della Accademia Nazionale Studi Superiori s.r.l., nel corso degli anni 2002 e seguenti, ha posto in essere operazioni che hanno modificato la sua compagine sociale, vanificando l'originaria procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato (delibera di giunta comunale n. 144 del 25.9.2000). In particolare, il comune di Induno Olona (delibera di giunta n. 33 del 26 marzo 2002) autorizza la costituzione di una nuova società denominata "ASK S.r.l." che subentrerà ad ASK Studio S.r.l. nei rapporti con l'amministrazione comunale ed Accademia Nazionale di Studi Superiori S.r.l. Il comune, inoltre, prende atto che il capitale sociale di ASK S.r.l. sarà per il 52% del Dott. Enrico Somma e per il 48% della finanziaria svizzera Rose du desert s.a. con sede in Lugano. Nelle premesse della delibera, tra l'altro, si legge: <<RILEVATO che all'articolo 11 della convenzione è data "facoltà alla concessionaria di trasformare la propria ragione sociale o modificare

l'attuale tipo di Società o costituirne una nuova o attuare fusioni rimanendo però nell'ambito delle società commerciali"; ACCERTATO che in data 21 marzo 2002, protocollo dell'Ente n. 3665, è stata acquisita agli atti richiesta di autorizzazione da parte di ASK Studio S.r.l. a costituire una nuova società che avrà la denominazione di "ASK S.r.l.", nella quale il capitale sociale sarà così suddiviso: 52% del Dott. Enrico Somma e per il 48% della finanziaria svizzera "Rose du desert s.a." con sede in Lugano; ACCERTATO, altresì, che le motivazioni addotte a supporto della richiesta di autorizzazione sono principalmente quelle di reperire finanziamenti sul mercato finanziario in vista degli interventi previsti per la ristrutturazione dell'intero complesso di Villa Pirelli, villa e secondo edificio, nonché la creazione di un parcheggio multipiano; RITENUTO non evidenziarsi motivi ostativi alla costituzione della nuova società, della quale rimarrà comunque referente per il comune il Dott. Enrico Somma>>.

Sotto questo profilo, la Sezione rileva che quando un'amministrazione comunale partecipa con altri soggetti in un organismo societario ha il dovere di compiere attente verifiche sulla reale natura del socio che viene individuato come partner commerciale. Questa cautela è ancora più stringente quando, come nel caso di specie, il socio è una persona giuridica (Ask Studio s.r.l.) che, in un secondo momento (11 luglio 2002), cede la partecipazione nella società mista (Accademia Nazionale Studi Superiori s.r.l.) ad altra società (Ask s.r.l.) partecipata dal medesimo socio della cedente (Somma Enrico) e da una finanziaria svizzera. Il Comune di Induno Olona accetta detta cessione di quote motivando che la società subentrante avrebbe apportato risorse finanziarie ma, in realtà, dopo poco tempo la società cessionaria delle quote viene messa in liquidazione per azzeramento del capitale sociale per perdite. Inoltre, alla luce degli atti acquisiti, emerge che l'impegno finanziario è stato sostenuto quasi integralmente dal Comune di Induno Olona (che ha garantito con ipoteca il mutuo per la ristrutturazione dell'immobile), dalla Regione Lombardia e dalla Fondazione Cariplo che hanno erogato i contributi per la ristrutturazione.

Le regole di sana gestione finanziaria e di trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione impongono che idonee verifiche sul socio privato vengano compiute non solo nella fase di costituzione della società, ma anche nel corso dello svolgimento del rapporto societario specie quando, come nel caso di specie, il socio privato è a sua volta oggetto di operazioni finanziarie che (riduzioni di capitale per perdite) minano la sua "solidità economico-finanziaria".

(b) Non ponderata valutazione sulla necessità di avvalersi dello strumento societario per realizzare un intervento di ristrutturazione immobiliare che, normalmente, si realizza mediante lo strumento giuridico dell'appalto di lavori.

Chiarito ciò in ordine alla necessità di trasparenza nei rapporti con il socio privato, l'operazione commerciale posta in essere dall'amministrazione comunale (costituzione di società mista per reperimento di risorse finanziarie e per consentire al socio privato di svolgere direttamente i lavori di ristrutturazione) non risponde ai criteri di sana gestione finanziaria in quanto di fatto, il reperimento

delle risorse finanziarie avvenne in ragione del rilascio di ipoteca su immobile di pregio da parte del Comune di Induno Olona. L'amministrazione comunale, tra l'altro, assume il ruolo di terzo datore di ipoteca a garanzia di un mutuo che sin dall'origine la società mista (Accademia Nazionale Studi Superiori s.r.l.) non sarebbe stata in grado di rimborsare, confidando che il socio privato avrebbe assolto il pagamento delle rate di mutuo (obbligo giuridico, quest'ultimo, garantito solo con pegno su beni mobili, ovvero sugli arredi dell'albergo per l'importo di € 1.032.914,00). Dunque, il socio privato ha immediatamente beneficiato del mutuo concesso dall'istituto di credito e dei finanziamenti concessi dalla regione, essendo il concessionario dei lavori di ristrutturazione dell'immobile che nel corso di esecuzione hanno superato i 12 milioni di euro, senza però assumere rischi quanto meno proporzionali a quelli assunti dal Comune di Induno Olona che ha consentito l'iscrizione ipotecaria su un suo bene per € 10.329.136,00.

In altri termini, la Sezione rileva che non è conforme alle regole di sana gestione finanziaria la costituzione di una società mista per ristrutturare un immobile comunale quando il rischio relativo all'indebitamento per la realizzazione della ristrutturazione dell'immobile grava quasi esclusivamente sulla finanza pubblica (la Regione che ha erogato un contributo di € 2.500.000,00 per la ristrutturazione dell'immobile ed il Comune che ha iscritto ipoteca sul compendio immobiliare di Villa Porro Pirelli per l'importo di € 10.329.136,00).

In merito, si ricorda che in origine la Ask s.r.l. avrebbe dovuto rilasciare "fidejussione bancaria o di primario istituto assicurativo" a garanzia degli impegni assunti con la convenzione del 23 aprile 2002 (atto notaio dott. Antonino Ferrara) sottoscritta tra la società Accademia Nazionale di Studi Superiori S.r.l e la ASK S.r.l. In particolare, l'art. 13 della richiamata convenzione stabiliva che "la Concessionaria, a garanzia della corretta esecuzione degli interventi edilizi previsti nei progetti approvati dal Comune di Induno Olona, stipulerà a favore di questo, contratto di fideiussione bancaria o di primario istituto assicurativo per l'importo di Euro 1.032.913,798 con decorrenza dall'inizio dei lavori. Tale fideiussione verrà svincolata, al termine dei lavori e del relativo collaudo, e sempre che a tale data siano stati iscritti nel libro dei cespiti (o altro documento contabile sostitutivo) della Concessionaria, beni mobili, destinati al compendio "Villa Pirelli", per l'importo di Euro 1.032.913,798 e sia iniziata l'attività. Al fine di accertare l'adempimento degli obblighi assunti dalla Concessionaria, il Comune di Induno Olona rilascerà formale dichiarazione di svincolo della predetta fideiussione. Resta inteso che l'Accademia farà obbligo alla Concessionaria di mantenere sempre fino alla completa estinzione del mutuo, all'interno del compendio immobiliare, beni mobili ed attrezzature per il predetto valore di Euro 1.032.913,798, iscritti nel libro dei cespiti ed annualmente inventariati".

In realtà, però, dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria emergerebbe che la società Ask s.r.l. non ha mai rilasciato la fideiussione bancaria richiesta. Piuttosto, il 10 marzo 2006 veniva sottoscritto contratto di mutuo tra la Banca Nazionale del Lavoro SPA e le società ASK S.R.L. e

Accademia Nazionale di Studi Superiori S.r.l., ma la garanzia veniva rilasciata solo dal comune di Induno Olona nella veste di terzo “Datore di Ipoteca” sul compendio immobiliare denominato “Villa Pirelli”. L’ipoteca viene iscritta per la complessiva somma di Euro 10.329.000,00 di cui Euro 6.500.000,00 per capitale ed Euro 3.829.000,00 per un triennio di interessi anche di mora, al tasso che, ai soli fini dell’iscrizione dell’ipoteca, viene fissato nella misura del 16% annuo. All’art. 7 del presente contratto si legge che la ASK S.r.l. si impegna a domiciliare su apposito conto corrente tutti i pagamenti, dovuti dalla società XXX (rectius la Boscolo Hotels) alla ASK S.R.L., relativi a canoni rivenienti dal contratto di affitto di azienda stipulato in data 15 luglio 2005, canoni da utilizzare per il pagamento di tutte le somme dovute in dipendenza del presente finanziamento.

Dunque, il finanziamento di fatto viene garantito solo dal Comune di Induno Olona che iscriveva ipoteca su immobile di pregio appartenente al suo patrimonio.

In proposito, questa Sezione ritiene doveroso richiamare il parere negativo del responsabile dei servizi finanziari di cui alla delibera di consiglio n. 19 del 7 marzo 2006 con cui si autorizzava il comune di Induno Olona a modificare ed integrare la propria deliberazione n. 34 del 26 luglio 2005. Nel particolare il comune deliberava di modificare i commi 2, 3, 4 e di integrava la suddetta deliberazione con l’aggiunta di due nuovi commi. Il responsabile del servizio amministrativo esprime parere negativo in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione, in quanto <<le modifiche introdotte nello schema deliberativo sono innovative e sostanziali e per nulla consequenziali rispetto alle obbligazioni precedentemente assunte e nella convinzione che la precedente deliberazione consiliare n. 34/2005 aveva il merito di fornire maggior tutele per l’Ente, si ritiene che le nuove modalità di finanziamento contenute nella delibera esaminata non siano idonee a garantire, sotto il profilo della responsabilità giuridica e patrimoniale, l’amministrazione comunale ed i suoi beni”.

Si aggiunga che il finanziamento pubblico (sia quello erogato direttamente dalla Regione Lombardia sia quello erogato da istituto di credito privato sulla scorta di garanzia ipotecaria rilasciata dal Comune di Induno Olona) era giustificato dall’obiettivo di valorizzare “Villa Porro Pirelli attraverso il restauro complessivo dell’immobile e la sua rifunzionalizzazione, ai fini di dotare il territorio della provincia di Varese di un centro per l’alta formazione, destinato ad ospitare corsi di aggiornamento post-universitari, master, congressi e attività culturali di elevato valore culturali e scientifico”. Tuttavia, dall’istruttoria svolta, emergerebbe che allo stato l’immobile sia stato destinato ad albergo di lusso e che, dopo un breve funzionamento, sia stato chiuso in quanto “non a norma”.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica del patrimonio comunale (perdita dell’immobile Villa Porro Pirelli e mancato soddisfacimento del credito vantato dalla società mista verso il socio privato)».

Alla luce dei predetti accertamenti, la Sezione invita l’Amministrazione comunale di Iduno Olona:

- a monitorare con particolare attenzione la fase di dismissione della partecipazione nella società Accademia Nazionale di Studi Superiori S.r.l. (giusta delibera di consiglio n. 20 del 31 maggio 2012);
- a verificare se sussistono i presupposti per promuovere eventuali azioni di responsabilità nei confronti dei soggetti che hanno dato origine alle irregolarità accertate.

-) **Lombardia/353/2013/PRSE del 29 luglio 2013** Nella deliberazione è stato accertato che il Comune ha costituito una società patrimoniale al solo scopo di realizzare una palestra in gran parte finanziata con contributi statali. Questa operazione, tipicamente realizzabile mediante l'istituto dell'appalto di lavori, è stata nel corso degli anni fonte di costi ingiustificati (in particolare, rimborsi spese per l'amministratore unico, spese notarili per atti di retrocessione di beni e spese di consulenza).

-) **Lombardia/510/2013/PRSE del 27 novembre 2013**

21) Estratto della delibera con la quale la Sezione ha accertato che l'amministrazione comunale ha conferito beni nella società patrimoniale mediante un'operazione di aumento di capitale violando le regole di sana gestione finanziaria sotto due profili: quello dell'alienazione del patrimonio immobiliare disponibile attraverso procedure non conformi a legge e quello dell'approvazione di piani operativi della società partecipata che non tendono a garantire l'equilibrio finanziario della stessa.

1) Alienazione del patrimonio immobiliare disponibile del Comune di Somma Lombardo attraverso procedure non conformi a legge.

«Prima di soffermarsi sulle irregolarità poste in essere dall'amministrazione comunale, occorre ricordare la disciplina che norma l'alienazione del patrimonio immobiliare disponibile degli enti locali.

L'art. 12 della legge n. 127 del 15/05/1997, sotto la rubrica "Disposizioni in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica" stabilisce che "I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato".

Come ha avuto modo di ricordare questa Sezione (Lombardia/50/2013/PAR del 14 febbraio 2013), "la norma evidenzia come i Comuni, pur non essendo obbligati a seguire le disposizioni (ancora parzialmente vigenti) per l'alienazione dei beni immobili dello Stato, debbano comunque osservare i criteri di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità, da definire con regolamenti interni dell'Ente medesimo, conformi ai principi generali della contrattualistica pubblica (l'ampiezza della deroga,

giustificata dall'esigenza di procedere celermente alla definizione dei provvedimenti concernenti l'alienazione di beni, anche per consentire il risanamento dei bilanci degli enti locali, è stata evidenziata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4418 del 13/07/2006). Il precetto normativo sopra esposto risulta sostanzialmente conforme, fra l'altro, all'art. 27 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006, emanato in esecuzione delle Direttive n. 2004/17/CE e 2004/18/CE, che, per i contratti esclusi in tutto in parte dall'applicazione della disciplina comunitaria (fra cui quelli attivi di alienazione di beni mobili e immobili, mentre quelli passivi, di acquisto e locazione, sono oggetto di specifica considerazione nell'art. 19 del d.lgs. n. 163/2006), richiede che l'affidamento avvenga nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità".

Nel corso dell'istruttoria, su espressa richiesta del Magistrato, l'ente ha riferito di non essersi dotato di specifico regolamento ai sensi dell'art. 12 della legge n. 127 del 15/05/1997; conseguentemente, il Comune di Somma Lombardo per procedere all'alienazione del proprio patrimonio immobiliare a proprio patrimonio immobiliare avrebbe dovuto prendere quali parametri normativi la L. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, nonché il regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni.

La normativa richiamata prescrive la procedura del pubblico incanto e altre regole (quali, ad esempio, la formazione di piccoli lotti, la pubblicità ripetuta almeno tre volte sia nel luogo dove si trovano i beni sia nel luogo in cui deve essere fatta la vendita, la qualifica del soggetto che deve presiedere gli incanti) che sono finalizzate a garantire la pubblicità, la trasparenza nonché la congruità rispetto ai valori di mercato del prezzo di alienazione.

Il Comune di Somma Lombardo, invece, di attenersi alle prescrizioni di legge in parola pone in essere un'articolata operazione per procedere all'alienazione del patrimonio immobiliare sito in Milano, alla via Volta n. 12.

(...)

Dalla sequenza temporale dei fatti, emerge chiaramente che l'operazione commerciale di "aumento di capitale" mediante il conferimento dei beni immobili siti in Milano, alla via Volta n. 12, è stata posta in essere con l'esclusiva finalità di far espletare alla società le operazioni di alienazione, incassando direttamente i proventi dell'alienazione: nel 2009 il consiglio comunale revoca la procedura d'asta già deliberata per questi beni; contestualmente iscrive una riserva di conferimento dei beni medesimi in favore della società e, già prima che il conferimento venisse formalizzato con delibera assembleare (22 marzo 2012), l'assemblea dei soci e il consiglio amministrazione della società S.P.e.S. s.r.l. (15 marzo 2012) danno mandato all'amministratore unico di procedere alla vendita degli stessi beni conferiti mediante aumento di capitale.

L'operazione commerciale sin qui descritta, sotto il profilo della sana gestione finanziaria dell'ente locale, presenta le criticità che seguono.

A) In primo luogo, in concreto vengono disattese le finalità del conferimento dei beni nella società patrimoniale deliberate dal consiglio comunale in data 23 marzo 2009. In particolare, nella deliberazione n. 22 si motiva l'operazione de qua richiamando l'art. 4 dello statuto societario: "la società ha per oggetto la gestione del patrimonio del Comune di Somma Lombardo" e, quindi, deve perseguire "finalità di mantenimento, incremento e miglioramento della qualità delle infrastrutture". **La sequenza temporale degli eventi, tuttavia, smentisce il fine di "valorizzare" il patrimonio e di renderne più efficiente la sua gestione; infatti, l'operazione di conferimento (formalizzata il 22 marzo 2012) di fatto era finalizzata esclusivamente all'alienazione dei beni medesimi (la società delibera di metterli in vendita il 15 marzo 2012).**

Si aggiunga che, a prescindere dai rilievi che seguono, **l'operazione in sé pecca sotto il profilo della trasparenza e della economicità in quanto, in sede di stima dei beni da conferire a titolo di aumento di capitale sociale, il perito deve usare criteri di particolare prudenza per tutelare i creditori sociali dal rischio di un eventuale "annacquamento" del capitale; diversamente, in sede di stima di beni per procedere ad una loro alienazione, il perito deve salvaguardare l'interesse dell'amministrazione a che gli stessi vengano stimati in valori non inferiori a quelli di mercato. In altri termini, in sede di conferimento dei beni deve essere massimizzato l'interesse dei creditori sociali, mentre in sede di alienazione del patrimonio immobiliare deve essere tutelato l'interesse dell'erario a liquidare in modo proficuo il patrimonio immobiliare.**

B) In secondo luogo, **l'ente comunale utilizza impropriamente lo strumento societario per procedere all'alienazione di parte del suo patrimonio immobiliare derogando i parametri normativi previsti dalla L. 24 dicembre 1908, n. 783 e dal regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, senza che il Comune si fosse dotato di specifico regolamento ai sensi dell'art. 12 della legge n. 127 del 15/05/1997.**

Successivamente all'adunanza pubblica, l'ente locale ha trasmesso gli atti con cui la società SPeS s.r.l. ha alienato i beni acquisiti a titolo di aumento di capitale (all. 7 della memoria pervenuta l'11.11.2013). Dall'esame della documentazione emerge che la società ha formalmente bandito un "avviso pubblico" per la vendita dei beni siti in Milano, tuttavia la procedura espletata presenta alcune criticità che potrebbero essere oggetto di ulteriori approfondimenti nelle opportune sedi:

1. il valore di stima posto a base dell'asta, considerando l'ubicazione dell'immobile (zona Moscova in Milano), è allineato con il valore minimo (€ 3.500,00) indicato dall'Osservatorio del Mercato immobiliare nel sito dell'agenzia delle entrate in relazione all'anno 2012 (semestre I), per la zona Centrale, Turati, Moscova e Repubblica (codice B03), in relazione alle abitazioni civile con stato conservativo scadente. Le stime dell'osservatorio individuano valori per zone limitrofe ma non sempre omogenee per valore di mercato (tant'è che sono previsti valori minimi e valori massimi).

Conseguentemente, in sede di stima, si sarebbero dovute evidenziare le ragioni per cui ci si è attestati su quelli minimi e, per di più, per un'abitazione civile con uno stato conservativo scadente;

2. l'art. 5 del regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 prescrive la formazione di piccoli lotti per favorire la partecipazione di più acquirenti al pubblico incanto. Contrariamente a detta prescrizione di legge, il primo lotto del bando di gara è formato da tre appartamenti, per un valore che si avvicina ad un milione di euro, non favorendo di certo la partecipazione del maggior numero possibile di potenziali acquirenti;

3. l'art. 18 del regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 prescrive che la pubblicazione degli avvisi venga fatta "dai sindaci dei comuni nel cui territorio sono posti i beni da alienarsi e di quello nel quale trovasi l'ufficio presso cui debbono seguire gli incanti ed è rinnovata tre volte consecutive nel termine di un mese, preferibilmente in giorni festivi". Nell'avviso di gara pubblicato dalla società si indicano alcune forme di pubblicità, ma non si specificano né per quante volte avverrà la pubblicazione né nulla di specifico è previsto per il Comune di Milano (luogo dove sono ubicati beni).

C) In terzo luogo, il complesso immobiliare sito in Milano alla via Volta n. 12 è pervenuto all'ente locale in seguito alla estinzione dell'IPAB "Asili nidi" di Somma Lombardo di cui alla delibera di Giunta Regionale n. VII/4827 del 1.6.2001. La delibera di Giunta regionale in parola prescriveva che ai beni fosse apposto "**vincolo di destinazione ai servizi sociali**" ed, in particolare, i beni fossero destinati al <<a) patrimonio indisponibile, come in premessa descritto: continuazione dell'attività di scuola materna; b) proventi dell'eventuale alienazione del patrimonio disponibile>>.

Nel corso dell'istruttoria, il Magistrato ha chiesto di "specificare attraverso quale strumento giuridico è stata assicurata la finalità dell'impiego dei proventi dell'alienazione di beni immobili con vincolo di destinazione sociale in ragione della delibera di Giunta Regionale n. VII/4827 dell'1.6.2001". Nella memoria da ultimo depositata, il vice-sindaco per conto del sindaco riferisce che il vincolo di destinazione sociale risulta "formalmente dalla delibera di approvazione del bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2012 (All. 12)".

Questa Sezione rileva che, non essendo stato creato un patrimonio con destinazione specifica all'interno della compagine societaria, il vincolo di destinazione sociale che secondo l'amministrazione comunale sarebbe stato posto sulle somme incassate dalla società S.P.e.S. s.r.l. in seguito all'alienazione dei beni, in realtà, non è opponibile ai creditori sociali e quindi l'ente locale non ha assicurato il rispetto del vincolo deliberato dalla Giunta Regionale (delibera n. VII/4827 dell'1.6.2001).

2) Approvazione di piani operativi della società partecipata che non tendono a garantire l'equilibrio finanziario della stessa.

Chiariti i profili che inficiano il comportamento dell'amministrazione del Comune di Somma Lombardo dal punto di vista delle regole che disciplinano l'alienazione dei beni, occorre altresì esaminare se la

condotta risponde alle regole di sana gestione finanziaria in ordine ai rapporti in essere tra l'ente locale e la sua società partecipata.

La S.P.e.S. s.r.l. si connota quale società patrimoniale; l'art. 4 dello statuto societario recita: "la società ha per oggetto la gestione di servizi pubblici e del patrimonio del Comune di Somma Lombardo, affidategli dal Consiglio comunale con specifico provvedimento, perseguendo finalità di mantenimento, incremento e miglioramento della qualità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio comunale".

Questa Sezione ha approfondito il tema delle società patrimoniali nella deliberazione n. 61 del 19 febbraio 2013. Nel caso di specie viene in rilievo un'ipotesi di società patrimoniale dotata di cespiti appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente locale. Tuttavia, come ricordato nella delibera testè richiamata, "il socio che dota del patrimonio immobiliare la propria società è un soggetto di diritto pubblico e, in quanto tale, deve agire nel rispetto del principio di legalità e con il fine di tutelare l'interesse pubblico. In quest'ottica, quindi, il conferimento di beni in una società di diritto privato interamente detenuta dall'ente locale conferente è legittimo se ricorre un duplice presupposto: a) il conferimento deve rispettare i vincoli che conformano la proprietà pubblica, a seconda che i beni siano soggetti al regime giuridico della demanialità, della indisponibilità o della disponibilità; b) il conferimento deve avere sempre uno stretto rapporto funzionale con l'oggetto sociale. In altri termini, il conferimento di cespiti nella società patrimoniale (anche se non funzionali all'erogazione di SPL) deve rispondere al regime giuridico che, con più o meno intensità a seconda della natura del bene, conforma la proprietà pubblica, nonché deve rispondere ai più generali vincoli che informano l'agire pubblico dell'ente locale (in particolare, efficienza ed economicità)" (Lombardia/61/2013/PRSE del 19 febbraio 2013).

Con riferimento a quest'ultimo limite, "l'ente locale deve mettere in evidenza che la cessione del bene in favore della società ha una sua giustificazione in termini di redditività della gestione, sia che la gestione consista solo nello svolgimento dell'attività manutentiva del bene (c.d. gestione statica), sia si traduca nella realizzazione di una vera e propria rendita proveniente dalla gestione del bene (c.d. gestione dinamica). Se l'ente locale, dunque, non giustifica la cessione del bene in termini di economicità della gestione (statica o dinamica) dei beni in origine facenti parte del suo patrimonio, l'operazione potrebbe essere solo strumentale a "valorizzare" il bene ceduto alla società che contabilizza il proprio patrimonio secondo le regole della contabilità economica, eludendo il regime di contabilità finanziaria che non consente agli enti locali di iscrivere i beni facenti parte del patrimonio al fair value" (Lombardia/61/2013/PRSE del 19 febbraio 2013).

Sulla scorta di detta premessa e ribadendo che il conferimento di beni in una società patrimoniale deve essere funzionale all'espletamento della sua attività (strumentale o di interesse generale a seconda della natura dei beni conferiti), questa Sezione rileva che, nel caso di specie, quando il Consiglio comunale di Somma Lombardo ha deliberato il conferimento di

alcuni beni immobili a titolo di aumento di capitale (deliberazione n. 22 del 23 marzo 2009), per quelli siti in Milano, **non ha evidenziato lo stretto rapporto funzionale tra il conferimento e l'oggetto sociale.**

La società SPeS s.r.l., per contro, ha proceduto ad iscrivere a bilancio una “riserva da conferimento” pari all'importo di € 3.107.504,00 e, sin dai piani operativi presentati nel 2010 e 2011, rappresentava al Comune l'intento di avviare un piano di dismissione per gli immobili siti in Milano per far fronte agli squilibri finanziari emersi in quegli anni nel corso della gestione finanziaria della società.

Dunque, **sin dal momento dell'iscrizione del conferimento dei beni siti in Milano nel patrimonio sociale, gli amministratori della società hanno evidenziato che l'operazione era finalizzata a riportare in equilibrio la società.** Tale circostanza trova riscontro documentale nel piano operativo presentato dall'amministratore della società il 20 settembre 2011 ed approvato con delibera di Consiglio comunale n. 46 del 27.10.2011: l'amministratore rappresenta che la società con la gestione del patrimonio non è “in grado di produrre un reddito proprio” e che sin dal 2010 la stessa registra “una marcata sofferenza sulle disponibilità di cassa”. Con riferimento all'attività di gestione del patrimonio immobiliare, l'amministratore della società manifesta chiaramente l'intenzione di vendere i beni siti in Milano e, all'epoca dei fatti, iscritti al bilancio della società sotto la voce “riserva da conferimento”. Sempre nel piano operativo in parola, infatti, si legge che per le unità immobiliari la società intende avviare “un sensato piano di dismissione che fornirebbe risorse utilizzabili a beneficio di tutta la società”.

Si aggiunga che l'equilibrio finanziario della società patrimoniale S.P.e.S. s.r.l., allo stato è in parte garantito dalla gestione del servizio farmaceutico (servizio pubblico locale di rilevanza economica) che, in quanto tale, per legge non può essere gestito da una società strumentale».

Lombardia/203/2017/PRSE dell'11 luglio 2017

22) Estratto della delibera con la quale la Sezione -dopo aver ricostruito in punto di fatto dei rapporti in essere tra la società partecipata e l'ente comunale- ha verificato se l'operazione di accollo di mutuo della società da parte del Comune fosse elusiva delle norme di finanza pubblica e, in particolare, del patto di stabilità vigente nel 2015.

«In linea generale, la Magistratura contabile, anche se con riferimento ad una fattispecie diversa, ha ricordato che “il ricorso all'accollo interno potrebbe determinare un'elusione dei parametri inerenti alla consistenza della cassa, atteso che la stessa non sarebbe rappresentativa delle condizioni dell'ente locale, in ragione dell'esistenza di un negozio diretto a differire il momento del pagamento pur a fronte di debiti certi, liquidi ed esigibili. Tale istituto integrerebbe un'elusione dei parametri su cui valutare il rispetto del Patto di stabilità, atteso che la consistenza della cassa dell'ente locale non sarebbe più

rappresentativa dei flussi finanziari dell'ente, in ragione dell'automatica delega ad un terzo di tutti i pagamenti" (C. Conti, Sez. riun. in sede di controllo, n. 9 del 12 aprile 2010).

Dunque, in astratto, l'operazione di accollo da parte dell'ente comunale del mutuo contratto la società in house che, in ragione di detto finanziamento, aveva affidato e, quindi, "pagato" i lavori di ristrutturazione di un immobile concesso in locazione al socio può essere strumento elusivo di norme di finanza pubblica. Tuttavia, nel caso di specie, va esclusa detta finalità elusiva in quanto l'accollo di mutuo trova giustificazione nelle ragioni economiche sopra evidenziate (ossia, nell'esistenza di una precedente esposizione patrimoniale dell'ente comunale che aveva rilasciato la garanzia e nella trasformazione del contratto di locazione in contratto di comodato ad uso gratuito, con conseguente "risparmio" del canone di locazione).

Esclusa l'elusività dell'operazione di accollo di mutuo, tuttavia, questa Sezione rileva che con essa l'ente locale ha assunto il ruolo di mutuatario e, quindi, soggiace alla disciplina prevista dall'art. 204 Tuel.

In proposito l'ente locale ha chiarito che, ai fini del calcolo dell'indebitamento (primo comma art. 204 cit.), il mutuo oggetto di accollo è stato conteggiato; diversamente, ai fini della verifica dei presupposti formali e sostanziali che il contratto di mutuo deve avere quando l'ente locale assume la posizione di mutuatario (secondo comma art. 204 cit.), dalla documentazione in atti (in particolare, dall'esame del contratto di mutuo che l'ente locale si è accollato) emerge che non sussistono alcuni presupposti, come ad esempio l'indicazione della "natura della spesa da finanziare con il mutuo e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto definitivo o esecutivo, secondo le norme vigenti" (art. 24, comma 2, lett. e Tuel).

Inoltre, dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, a prescindere dalla valutazione della singola operazione di accollo emergono le criticità che seguono nel rapporto finanziario-contabile esistente tra il comune di G. e la società in house G. S.r.l. a socio unico.

In primo luogo, emerge che l'ente locale ha rilasciato la garanzia fideiussoria in favore della propria società partecipata, nonostante la convenzione (approvata con delibera consiglio comunale n. 46 del 30.6.2010) che regolava i rapporti socio/società in house per il recupero dell'immobile "ex-consorzio agrario" prevedesse che "tutte le spese conseguenti la convenzione in parola dovranno essere rimborsate dalla società G., in quanto nessun onere economico dovrà essere posto a carico del comune di G., i costi sono desunti dall'art. 4 della convenzione" (vedi pagg. 5-6 convenzione). In particolare, alla stregua della convenzione richiamata, il bene immobile era di proprietà della società e il comune si impegnava a fornire il servizio tecnico di progettazione e direzione dei lavori (il relativo costo, poi, gli sarebbe stato integralmente rimborsato dalla società). Alla stregua della convenzione, poi, presso l'immobile sarebbero stati collocati alcuni "servizi" (la biblioteca in una parte dell'edificio e locali concessi in locazione all'ASL in un'altra parte dell'edificio).

Dunque, **il rilascio della garanzia fideiussoria** (delibera Consiglio comunale n. 75 del 5.11.2010) foriera, quanto meno, di oneri potenziali **contraddice il contenuto dell'accordo** concluso qualche mese prima (convenzione approvata con delibera consiglio comunale n. 46 del 30.6.2010).

In secondo luogo, **l'ente locale nella veste di socio non ha adempiuto correttamente i doveri di vigilanza e direzione sulla gestione della società** in quanto, è evidente che la stessa si è trovata in una situazione di grave difficoltà economica-finanziaria per il solo fatto di aver subito una riduzione minima di alcune entrate (in particolare, la riduzione ex lege nella misura del 15% canone percepito dal socio-conduttore). Questo significa che la società ha operato indebitandosi oltre le proprie capacità e se non fosse intervenuto l'ente locale socio in soccorso di detta difficoltà di liquidità, con molta probabilità sarebbe entrata in una situazione di crisi nonostante per la gestione dei diversi servizi affidati dal comune di G. percepisca un proprio corrispettivo. Con riferimento a quest'ultima affermazione, si vedano gli artt. 4 e 5 della convenzione che regola il servizio per la gestione dei parcometri; l'art. 3 del contratto di servizio per la gestione degli impianti di illuminazione; il corrispettivo di circa € 40.000 all'anno per la gestione del centro sportivo; il corrispettivo di circa € 40.000 all'anno per il servizio di pulizia delle postazioni di multi-raccolta dei rifiuti; l'art. 4 della convenzione che regola il servizio per la refezione scolastica.

Alla luce di quanto sin qui evidenziato e del disposto contenuto nell'art. 14 del T.U. soc. part. pubbl. (d.lgs. n. 175/2016), dunque, si invita l'ente locale ad esercitare i diritti di socio anche al fine di evitare che possano emergere situazioni di squilibrio economico-finanziario della società G. s.r.l.

Lombardia/193/2018/PRSP dell'8 giugno 2018, oggetto di commento da parte del prof. G. Farneti *"Il controllo di legalità secondo la Corte dei conti nei rapporti tra ente locale e società partecipate"*, in Azienda Italia, n. 8-9, 2018, p. 1124 e ss.).