



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



nelle adunanze pubbliche del 10 dicembre 2014 e del 4 febbraio 2015.

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

Considerato in fatto e in diritto

1. Dall'esame delle relazioni relative al rendiconto dell'esercizio 2012, redatte ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss., inviate a questa Sezione dagli organi di revisione del comune di Soresina (CR), e della successiva attività istruttoria, sono emerse le seguenti criticità relative all'Organismo partecipato Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico (C.I.S.E.).

Il Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico (C.I.S.E.) chiude gli esercizi contabili, dal 2007, in perdita di esercizio e riporta un'importante esposizione finanziaria verso la Banca Popolare di Cremona, ammontante al 31/3/2014 a circa 6 milioni di Euro, come anche dichiarato nel verbale del Consiglio comunale n. 57 del 6 novembre 2014 dal Sindaco, in risposta ad un'interrogazione consiliare.

Giova preliminarmente ricordare come i comuni di Annicco, Azzanello, Cappella Cantone, Casalmorano, Castelvisconti, Cumignano sul Naviglio, Genivolta, San Bassano, Soresina, Trigolo, il 22-05-2004 hanno costituito il C.I.S.E., con capitale di dotazione pari ad euro 52.000, e sede legale presso la società "Soresina Reti e Impianti S.p.A.", partecipata al 100% dal Comune di Soresina. Il Comune di Soresina ha, peraltro, la partecipazione nettamente più significativa nel consorzio, pari al 38,2%, mentre gli altri comuni hanno una partecipazione che varia tra lo 0,48% di Castelvisconti e il 14,1% di Cappella Cantone.

Il consorzio, avente personalità giuridica ed autonomia imprenditoriale, nasce *"quale soggetto idoneo per l'ottenimento dei contributi in conto capitale"* che la Regione Lombardia eroga per l'attuazione degli interventi di cui all'art.2 comma 1 lett. A) della L.R. 16/12/1996, n. 35 <<Interventi regionali per lo sviluppo delle imprese minori>>. Lo stesso C.I.S.E. recepisce gli obiettivi dell'Accordo di programma sottoscritto il 24-01-2001, tra i medesimi comuni, per la realizzazione di un'area sovracomunale per insediamenti produttivi localizzata nel territorio di Cappella Cantone in località "Casetta Rossa".

Più specificatamente, con riferimento alla suddetta area, il Consorzio avrebbe dovuto svolgere le seguenti attività: elaborazione di studi e progetti inerenti le aree da urbanizzare; individuazione ed acquisizione dei terreni e degli immobili occorrenti per l'insediamento delle singole aziende e per le dotazioni infrastrutturali di servizio, anche con il ricorso ad espropri, nell'ambito della vigente legislazione; realizzazione delle aree industriali e commercializzazione degli spazi realizzati presso gli operatori economici, mediante idonee azioni di promozione, volte a favorire l'insediamento delle imprese nell'area; ricerca di contributi ed altre forme di agevolazione, nonché di finanziamenti, per la realizzazione la promozione di aree produttive; sviluppo dell'occupazione, in via prioritaria dei residenti all'interno del territorio degli enti consorziati.

Con decreto regionale n. 5429 del 13-04-2005 la Regione Lombardia concede un contributo per € 2.136.890,00 da erogarsi in tre tranches e sino al 31-12-2007.

L'11-07-2005 il C.I.S.E. sottoscrive una convenzione con LA.RI. Immobiliare S.r.l. per la realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte del C.I.S.E., il cui costo è da ripartire tra i due soggetti, in proporzione alla superficie posseduta.

Il 7-4-2006 l'Assemblea consortile approva la compartecipazione per la realizzazione delle opere di consolidamento e sviluppo del Piano degli Insediamenti Produttivi Sovracomunale (P.I.P.S.) per € 750.000, per il tratto di strada che va dalla rotatoria di Olzano alla intersezione sulla SP 47, e per € 250.000 per la tangenziale di Casalmorano.

Il 29-12-2006 è sottoscritto il Protocollo d'intesa tra il C.I.S.E. e Soresina Reti e Impianti S.p.A. che definisce reciproci impegni e le modalità di pagamento per € 750.000. Soresina Reti e Impianti S.p.A. sarà il soggetto attuatore degli interventi individuati per conto del Comune di Soresina.

Nella Relazione sulla gestione del bilancio dell'esercizio 2007 si legge che è stato erogato il saldo del contributo regionale e che sono stati realizzati lavori di appalto per circa € 2.400.000.

Al 31-12-2007 la perdita d'esercizio era di € 147.185, la differenza tra valore e costi della produzione di € 107.767, gli interessi ed oneri finanziari di € 290.177, i debiti verso le banche di € 5.313.228, il patrimonio netto € 1.022.491.

Il C.d.A., nella Situazione patrimoniale al 31/12/2009 e triennale 2010/12 informa che *"la chiusura è prevista per il 2012 anziché la seconda metà del 2011 a causa del perdurare della crisi e che comunque nelle previsioni il bilancio si chiuderà con un attivo di circa 47.000,00 euro"*.

Nella Nota Integrativa al bilancio 2009, in particolare, si legge:

- dell'apertura di credito in c/c in favore del consorzio, con garanzia ipotecaria di € 7.500.000; più nello specifico la Banca Popolare di Cremona, per il rinnovo del finanziamento relativo all'area PIPS, ha iscritto un'ipoteca sugli immobili di proprietà del consorzio siti in Comune di Cappella Cantone;
- che sono stati utilizzati euro 250.000 del contributo regionale per il concorso alla realizzazione della strada di consolidamento tra Cappella Cantone e Casalmorano;
- del maggior utilizzo dell'anticipazione di cassa dovuto alla quasi completa realizzazione dei lavori di urbanizzazione precedentemente appaltati.

Al 31-12-2009 la perdita d'esercizio era di € 111.032 (o € 109.667 per correzione postuma), la differenza tra valore e costi della produzione di (meno) € 13.242, gli interessi ed oneri finanziari di € 160.738, i debiti verso le banche di € 6.499.227, il patrimonio netto € 792.184.

Il C.d.A., nella Situazione patrimoniale al 31/12/2010 e triennale 2011/13 puntualizza *"che si è previsto di completare le vendite per il 2013 anziché nel 2012 e che comunque nelle previsioni il bilancio si chiuderà con un attivo di circa 16.000,00 euro"*.

L'Assemblea, in occasione dell'approvazione del bilancio 2010, propone delle riflessioni sulla *"natura e l'entità delle spese di gestione con particolare attenzione ai costi relativi al consulente A.S.P.M. che fin dall'inizio ha gestito le fasi progettuali ed amministrative e ha fornito il supporto logistico, mettendo a disposizione del C.I.S.E. alcuni locali, costi che attualmente ammontano a circa 50.000 €. ...Omissis... essendo ormai ultimati i lavori di realizzazione dell'area, l'impegno del consulente è limitato e quindi il C.I.S.E. è in trattativa per addivenire ad una riduzione di costi già a partire dal 2011."*

Sempre nel verbale della stessa seduta dell'Assemblea si legge che è stata concessa *"ipoteca sugli ultimi circa 20.000 mq liberi in cambio di un allargamento del fido di € 300.000 che permetterà al consorzio, in mancanza di vendite, una sopravvivenza di circa diciotto mesi"*.

Al 31-12-2010 la perdita d'esercizio era di € 376.484, la differenza tra valore e costi della produzione di (*meno*) € 263.601, gli interessi ed oneri finanziari di € 162.208, i debiti verso le banche di € 4.857.277, il patrimonio netto € 415.700.

Nella Nota Integrativa al bilancio 2011 si legge che si è reso necessario precedere ad un'ulteriore apertura di credito di € 300.000.

Al 31-12-2011 la perdita d'esercizio era di € 272.953, la differenza tra valore e costi della produzione di (*meno*) € 129.301, gli interessi ed oneri finanziari di € 156.701, i debiti verso le banche di € 5.138.535, il patrimonio netto € 142.747.

Dalla Nota Integrativa al bilancio 2012 si apprende che non sono state cedute aree produttive e si comincia ad intaccare il Fondo per rischi ed oneri futuri. Agli Amministratori non viene liquidato il compenso per € 18.836.

Al 31-12-2012 la perdita d'esercizio era di € 126.718, la differenza tra valore e costi della produzione di (*meno*) € 38.312, gli interessi ed oneri finanziari di € 128.222, i debiti verso le banche di € 5.245.160, il patrimonio netto € 16.029, inferiore al limite minimo di € 17.333,33, pari ad un terzo del capitale di dotazione. A fine esercizio 2013, il CISE ha conseguito perdite per € 636.295,00. Solo il 28-02-2014 l'Assemblea delibera lo scioglimento e la messa in liquidazione volontaria del Consorzio. Il cumulo di perdite, dal 2007, ha azzerato il patrimonio netto.

2. In base all'esame della documentazione esaminata, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di

deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza.

In vista dell'Adunanza del 10 dicembre 2014 il comune di Soresina ha presentato una memoria illustrativa (prot. n. 18084 del 09/12/2014), nella quale si espone in particolare:

"Attraverso il C.I.S.E. a tutt'oggi non si è ottenuto uno sviluppo industriale nel territorio di competenza, e si prevede che tale situazione perdurerà nel breve e medio termine, tenuto conto dell'attuale crisi finanziaria del nostro Paese e del blocco dell'economia soprattutto nel campo industriale ed edilizi.

Il perdurare della situazione di stagnazione, per la quale non si sono venduti lotti, e la previsione che tale situazione non vedrà certo soluzioni a breve, unitamente al fatto che sono ormai alcuni bilanci consecutivi che vedono il segno meno, hanno suggerito di prendere in seria considerazione la messa in liquidazione del CISE poiché in caso contrario non si farà che incrementare in modo pesante le perdite. Per le su estese motivazioni, si è oggettivamente ritenuto che non sussista alcun reale interesse a mantenere in essere il Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico."

All'adunanza del 10 dicembre 2014 non sono intervenuti rappresentanti del Comune. Il Collegio rileva come dagli elementi sopra richiamati appaia chiaramente come, a partire almeno dal 2010, si ha evidenza della consapevolezza della gravità della situazione del Consorzio, dato il forte indebitamento e le poche prospettive di vendita dei terreni.

Tenuto, altresì, conto:

- che causa prevalente, unitamente alla crisi economica, delle significative perdite registrate dal 2007 del Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico, appare individuabile nell'impatto sull'andamento finanziario delle operazioni di urbanizzazione e di consolidamento e sviluppo del PIPS, finanziate attraverso il contributo regionale di € 2.136.890, dall'apertura di credito in conto corrente, dai flussi di cassa, qualora esistenti, generati dalla gestione;
- che i lavori di urbanizzazione e di consolidamento e sviluppo sarebbero stati eseguiti dalla società Soresina Reti e Impianti S.p.A., nella quale il Comune di Soresina partecipa totalmente;
- del supporto operativo, con contratti di consulenza, del personale della Soresina Reti e Impianti S.p.A. alla gestione del consorzio;

il Collegio con Ordinanza n. 405/2014 del 12 dicembre 2014 ha chiesto al Comune di trasmettere, entro 20 giorni, la seguente documentazione:

- i) copia dei menzionati contratti intercorsi tra il C.I.S.E., la Soresina Reti Impianti S.p.A. ed il Comune;

- ii) una relazione dettagliata sulle motivazioni della creazione del Consorzio in termini di progetto, di valutazione dello scenario prospettico, di quadro economico completo di eventuali evoluzioni,
- iii) le considerazioni e le modalità di scelta dei partner operativi;
- iv) il cronoprogramma dei lavori ed il rendiconto finanziario (prospetto fonti/impieghi) della gestione finanziaria pluriennale;
- v) le valutazioni effettuate dai Comuni consorziati alla luce del conseguimento di continui risultati negativi d'esercizio;
- vi) la rendicontazione resa alla Regione Lombardia del contributo in conto capitale concesso;
- vii) i bilanci completi;
- viii) i motivi che hanno determinato la modifica dei bilanci depositati al Registro Imprese e gli atti di rettifica eventualmente emessi;

Il 9 gennaio 2015 il responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Soresina trasmette una mail con la quale *"anticipa parte della documentazione richiesta ... che si riassume:*

- *statuto dell'ente*
- *accordo programma per la realizzazione area sovracomunale per insediamenti produttivi*
- *protocollo intesa tra Soresina Reti e Impianti spa e CISE*
- *rendicontazioni rese alla regione Lombardia del contributo conto capitale e documenti connessi*
- *bilanci completi dal 2004 al 2013*

Si afferma, altresì, che *"si resta in attesa di acquisire ulteriore documentazione ed in particolare certificazione e/o attestazione in merito ai bilanci depositati al registro imprese."*

Il 16 gennaio 2015 viene sollecitata dal Magistrato istruttore la relazione al segretario comunale e al responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Soresina.

Il Magistrato istruttore evidenzia come, della documentazione richiesta, non è stata trasmessa dall'ente né dal proprio organo di revisione quella che appare più significativa, ovvero:

- la relazione dettagliata sulle motivazioni della creazione del Consorzio in termini di progetto, di valutazione dello scenario prospettico, di quadro economico completo di eventuali evoluzioni;
- le valutazioni effettuate dal Comune consorziato alla luce del conseguimento di continui risultati negativi d'esercizio del Consorzio;
- le considerazioni e le modalità di scelta dei partner operativi;

- il cronoprogramma dei lavori ed il rendiconto finanziario (prospetto fonti/impieghi) della gestione finanziaria pluriennale;
- l'evidenziazione dei motivi che hanno determinato la modifica dei bilanci depositati al Registro Imprese e gli atti di rettifica eventualmente emessi;
- la trasmissione dei contratti intercorsi tra il C.I.S.E., la Soresina Reti Impianti S.p.A. ed il Comune, risultando trasmesso il solo protocollo d'intesa tra gli stessi interlocutori.

Il sostanziale inadempimento all'ordinanza istruttoria sopra richiamata, non avendo il Comune trasmesso gli elementi più significativi atti a poter effettuare una piena verifica da parte della Sezione del rispetto del principio della sana gestione dell'organismo partecipato, nonché delle possibili ricadute sul bilancio dell'ente della crisi finanziaria del consorzio, sia direttamente che indirettamente, considerati le connessioni esistenti tra Consorzio e l'attuale Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati srl, ha determinato il nuovo deferimento all'adunanza del 4 febbraio 2015. In vista della stessa il Comune ha fatto pervenire una memoria nella quale:

- si richiama la trasmissione sopra ricordata della documentazione effettuata via mail e la successiva difficoltà all'invio della medesima documentazione via Siquel derivante anche da riscontrati problemi nel caricamento degli allegati;

- "si ribadisce che asserire categoricamente, come viene fatto nell'OI n. 25/2015, che non si è adempiuto all'OI 405/2014 a parere dello scrivente risulta quantomeno riduttivo anche in considerazione del fatto che a codesta Corte dei Conti è di fatto già pervenuta la maggior parte della documentazione richiesta con la precitata OI essendo prioritario interesse, anche e soprattutto dell'Amministrazione Comunale, far luce sulla regolare gestione del CISE in modo collaborativo e pertanto si sta lavorando e cercando di acquisire l'ulteriore documentazione che può essere necessaria a rendere trasparente l'attività del Consorzio.

In particolare si dà atto che:

-Per quanto concerne la relazione dettagliata sulle motivazioni della creazione del Consorzio le stesse motivazioni risultano esplicitate nello Statuto del CISE documento già in possesso di Codesta Onde Corte;

-Per quanto riguarda i motivi che hanno determinato la modifica dei bilanci depositati al registro delle imprese si sta acquisendo gli eventuali atti di rettifica e comunque i bilanci approvati definitivamente sono quelli già in possesso di codesta Corte".

3. All'adunanza del 4 febbraio 2015, sono intervenuti in rappresentanza del Comune, il segretario comunale e il responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Soresina, che hanno fornito i chiarimenti di seguito sintetizzati, a seguito di specifiche richieste formulate dal Collegio. Il segretario comunale ha, in primo luogo, evidenziato come le vicende oggetto di deferimento riguarderebbero l'Amministrazione precedente, essendo

l'attuale Sindaco in carica da maggio 2014. Ha, poi, in particolare, rappresentato non solo la situazione di estrema criticità relativa alla realizzazione della tangenziale, i cui lavori sono stati interrotti lo scorso dicembre, con il concreto rischio di dover restituire a Regione Lombardia un contributo europeo di € 1.300.000, ma anche la preoccupazione di tutti gli altri comuni consorziati. In merito alla fase di liquidazione in essere, ha precisato come il liquidatore del C.I.S.E. non risulta avere, allo stato, capacità finanziaria. Infine ha evidenziato come la Provincia di Cremona abbia denunciato problemi viabilistici per scarsa manutenzione dell'area C.I.S.E. E' poi intervenuto il responsabile del Servizio Finanziario, che ha, in particolare, rappresentato le criticità relative alle possibili ricadute della crisi del C.I.S.E. sulla partecipata comunale Soresina Reti e Impianti, dichiarando, però, che l'Amministrazione sta valutando la situazione, essendo il rapporto con la propria partecipata anch'esso connotato da talune problematiche, che investono rapporti creditor vantati dal Comune nei confronti della propria partecipata e tenuto conto della situazione di scarsa liquidità che ha interessato quest'ultima, anche a causa del mancato pagamento da parte del polo ospedaliero privato "Nuovo Robbiano" di Soresina (convenzionato con l'ospedale di Crema) di fatture per la fornitura di energia elettrica e gas per riscaldamento (debito pregresso di circa € 400.000). Nonostante ciò sarebbe garantito un sufficiente equilibrio economico nel Comune e all'interno della partecipata. Entrambi gli intervenienti hanno rappresentato l'estrema difficoltà nella quale sarebbero incorsi nell'ottenimento della documentazione richiesta dal Collegio, pur essendo la gestione amministrativa del C.I.S.E. svolta da personale della Soresina Reti e Impianti, come visto interamente partecipata dal Comune stesso e, infine, hanno dichiarato che non constano riunioni del Consiglio comunale, in cui sia stato affrontato l'esame delle criticità sopra richiamate.

4. Va ricordato come la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. 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, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti"*

locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

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

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del Dlgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120

Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

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

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

Quanto all'esito: a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* la Sezione regionale può attivare un procedimento che può portare al "blocco dei programmi di spesa" (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "dissesto guidato" (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011); b) qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

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

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

5. Va preliminarmente precisato che lo stato attuale dell'istruttoria, a causa del mancato invio – per le ragioni sopra evidenziate e sui si tornerà *infra* - della documentazione più significativa per poter effettuare un'analisi dettagliata delle numerose criticità che connotano il C.I.S.E. e la sua gestione negli ultimi anni, nonché dei profili che attengono più nello specifico alla partecipata Soresina Reti e Impianti, non può che consentire un primo accertamento da parte del Collegio delle criticità gestionali più evidenti, riservandosi sin d'ora di tornare sulla gestione degli organismi coinvolti.

Ciò premesso, appare evidente dai dati sopra riportati che l'elemento di maggiore criticità appaia essere lo squilibrio finanziario del C.I.S.E., il quale, perdurando, ha creato un circolo vizioso. Lo squilibrio finanziario, crescente, ha comportato lo squilibrio economico (interessi passivi elevati) e quindi patrimoniale (indebitamento ed erosione dei mezzi propri). Inoltre, la mancata realizzazione delle ipotesi di vendita dei lotti urbanizzati ha compromesso anche gli equilibri della gestione caratteristica (in alcuni esercizi sono stati iscritti solo costi), peggiorando ulteriormente la situazione. Sembra, altresì, che il C.I.S.E. abbia anticipato la liquidità necessaria all'appalto dei lavori di urbanizzazione, esponendosi finanziariamente. La gravità dello squilibrio finanziario dell'organismo partecipato emerge chiara considerando i dati raccolti nella seguente tabella:

	capitale	risultati portati a nuovo	risultato d'esercizio	correzione postuma	SiQuel	patrimonio netto
2006	52.000,00	455.938,00	661.738,00			1.169.676,00
2007	52.000,00	1.117.676,00	- 147.185,00			1.022.491,00
2008	52.000,00	970.491,00	- 119.275,00	-321.154,00	119.274,94	903.216,00
2009	52.000,00	851.216,00	- 111.032,00	-109.667,00	144.844,00	792.184,00
2010	52.000,00	740.184,00	- 376.484,00			415.700,00
2011	52.000,00	363.700,00	- 272.953,00			142.747,00
2012	52.000,00	90.747,00	- 126.718,00			16.029,00*
2013	52.000,00	- 35.971,00	- 636.295,00			- 620.266,00
2014	52.000,00	- 672.266,00	- 617.036,17			-1.237.302,17

(* patrimonio netto sceso sotto il limite legale di un terzo, pari ad € 17.333,33, del capitale sociale)

E', altresì, chiaro come a partire almeno dal 2010 si ha evidenza della consapevolezza della gravità della situazione del Consorzio e tale consapevolezza non avrebbe dovuto che essere, in primo luogo, propria del Comune di Soresina, che, come visto, detiene la maggiore partecipazione nel suddetto Consorzio.

Al riguardo non può non rilevarsi come il Comune appare aver mancato alla sua funzione di controllo, che avrebbe potuto, nel caso fosse stata correttamente svolta, consentire l'adozione di interventi correttivi concordati con gli organi gestionali del Consorzio, o la sostituzione di questi ultimi, se non adeguati a superare le criticità gestionali, oppure, infine, ad un'anticipazione dello scioglimento del consorzio stesso, una volta acquisita la certezza dell'impossibilità di raggiungere l'equilibrio economico. La mancanza dell'esercizio di tale doveroso controllo è evidente, anche alla luce dei parziali elementi istruttori finora acquisiti. Dal 2007, infatti, come più volte ricordato, il Consorzio registra perdite di esercizio, che già nel 2010 avevano portato il patrimonio netto a circa un terzo del valore del 2006. Nonostante il quadro congiunturale complessivo assolutamente negativo, il Comune, quale consorziato, non ha esitato a fare proprie, senza l'esercizio doveroso dei propri poteri di controllo, le valutazioni del C.d.a. che spostavano, come visto, di anno in anno il raggiungimento dell'equilibrio economico, a fronte di evidenti indici di persistenti criticità. In questo senso appare emblematico quanto si legge nel verbale dell'assemblea di approvazione del bilancio 2010, ove si fornisce notizia della concessione di *"ipoteca sugli ultimi circa 20.000 mq liberi in cambio di un allargamento del fido di € 300.000 che permetterà al consorzio, in mancanza di vendite, una sopravvivenza di circa diciotto mesi"*. Nello stesso senso non può nuovamente che evidenziarsi come, pur essendo il patrimonio netto sceso già nel 2012 al di sotto di un terzo del capitale, i consorziati abbiano atteso fino al febbraio 2014, prima di adottare le misure consequenziali. Dunque, invece di operare per l'adozione di decisioni conformi ai principi di sana gestione dell'organismo partecipato, nulla si è fatto per evitare di aggravare ulteriormente la posizione debitoria del Consorzio, di cui si auspicavano possibili future occasioni di rilancio, ma si operava per assicurarne la mera "sopravvivenza", in chiaro contrasto con i canoni di buon andamento ed efficacia espressi nell'articolo 97 della Costituzione.

6. Le criticità ora evidenziate, relativamente al comportamento tenuto dal Comune di Soresina nella sua qualità di partecipante al Consorzio C.I.S.E., appaiono, altresì, aggravarsi considerando il quadro complessivo dei rapporti intercorrenti tra il C.I.S.E., la Soresina Reti e Impianti s.r.l., prima, e Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati s.r.l., poi, quest'ultime due, come noto, organismi interamente partecipati del Comune stesso. Giova, al riguardo, preliminarmente evidenziare, come già premesso, che tali rapporti non possono essere compiutamente esaminati in questa sede, alla luce della non completezza dei dati istruttori forniti dall'Ente. Per una maggiore chiarezza si deve ricordare anche che la Soresina Reti e Impianti s.r.l., per superare le criticità finanziarie che si erano verificate, il 20 novembre 2013 è stata fusa per incorporazione nell'Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati s.r.l. Anche la situazione di quest'ultimo organismo partecipato merita di essere successivamente attentamente valutata in via autonoma, in

quanto, seppur a fronte – negli esercizi 2012 e 2013 – di lievi utili – pari a € 29.585 e € 54.909 si registra un incremento dei crediti nei confronti del Comune che possano da €102.439 a € 190.621 e dal verbale del Cda del 7 marzo 2014, punti 4 e 5, si evidenziano non solo le criticità finanziarie relative alla realizzazione della tangenziale sud di Soresina, ma anche contrasti tra Comune e sua partecipata in merito ad una pretesa creditoria vantata dal Comune nei confronti dell'OP e da quest'ultima disconosciuta, relativa al pagamento di alcuni canoni.

Ebbene, per quanto qui maggiormente interessa, non può non evidenziarsi come i rapporti che paiono essere intercorsi tra C.I.S.E. e organismi interamente partecipati dal Comune di Soresina, rischiano di propagare gli effetti della crisi del primo anche sui secondi. Si pensi, in via esemplificativa, alla scelta di individuare la Soresina Reti e Impianti come soggetto attuatore per la realizzazione della strada di collegamento tra la S.P. 89 e la S.P. 47, per un ammontare di € 750.000. Allo stato, pur non avendo fornito il Comune copia di tutti i contratti intercorsi tra i soggetti ora richiamati, in base alle dichiarazioni fornite durante l'Adunanza, appare emergere una posizione debitoria del Consorzio C.I.S.E. nei confronti dell'Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati s.r.l. di circa €250.000,00. Considerata la situazione di precario equilibrio finanziario in cui quest'ultima versa, risultano tutte da valutare le conseguenze di un'eventuale e probabile chiusura della liquidazione del C.I.S.E. non soddisfacente della suddetta pretesa creditoria.

7. Un ulteriore elemento merita di essere richiamato relativamente ai rapporti C.I.S.E., Soresina Reti e Impianti, Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati e Comune di Soresina. Come sopra evidenziato, fin dalla sua costituzione il C.I.S.E. si avvale dell'attività gestionale e di consulenza da parte dei suddetti organismi partecipati del Comune, che hanno messo a disposizione proprio personale a questo scopo. Appare, allora, certamente singolare, non solo che il Comune non potesse avere costantemente una situazione aggiornata dell'andamento della gestione del Consorzio, considerata la partecipazione alla gestione di personale di una propria società interamente partecipata, ma allo stesso tempo ancor più singolari risultano le difficoltà, lamentate dai rappresentanti intervenuti in Adunanza, nel reperimento della documentazione richiesta dal Collegio. Se a ciò si aggiungono i profili, sopra richiamati, relativi all'esistenza di posizioni creditorie/debitorie tra Comune e Azienda Servizi Pubblici Municipalizzati oggetto di reciproca contestazione, appare emergere una criticità più ampia relativa al mancato esercizio da parte del Comune di Soresina di un effettivo controllo analogo sul proprio organismo partecipata, gestore *in house* di diversi servizi nell'ambito del Comune di Soresina.

7.1. Al riguardo questa Sezione ha avuto di recente modo di chiarire (deliberazione n. 312/2014/PRSE), che «l'istituto dell'*in house providing* – nato nell'ordinamento comunitario, specie dall'elaborazione della Corte di Giustizia (v. per tutte la sentenza del

18 novembre 1999, C-107/98 *Teckal*; v. altresì la direttiva 2006/123/CE), e recepito poi nell'ordinamento interno – attiene ad un modulo formalmente societario d'azione dei pubblici poteri che, di per sé, rileva in quanto esclude la necessità del preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di funzioni fra ente partecipante e società partecipata; in tal caso infatti, secondo i criteri elaborati da quell'ordinamento sovranazionale, non sussistono effettive esigenze di tutela della concorrenza, dato che la società, laddove siano ravvisabili gli elementi costitutivi tipici della fattispecie del c.d. *in house* (partecipazione totalitaria dell'ente o degli enti pubblici; esercizio a favore del soggetto o dei soggetti pubblici della parte più importante della propria attività; assoggettamento a controllo in termini analoghi a quelli in cui si esplica il controllo gerarchico dell'ente sui propri uffici) non è in realtà altro che una *longa manus* della pubblica amministrazione, al punto che l'affidamento pubblico mediante il modulo dell'*in house* va declinato più correttamente nei termini di rapporto interorganico piuttosto che di rapporto intersoggettivo (v. in particolare Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283).

Tanto premesso, è chiaro che il tipo di controllo richiesto, per la corretta configurazione della fattispecie, all'ente pubblico sulla società acquista un carattere del tutto peculiare, tanto che, con specifico riferimento alle linee strategiche e alle scelte operative, può ben dirsi che gli organi amministrativi della società *in house*, laddove il "modello" sia correttamente applicato, devono venirsi a trovare in una "posizione di vera e propria subordinazione gerarchica" rispetto alle direttive dell'ente o degli enti pubblici soci, di modo che, in tal caso, l'"espressione 'controllo' non allude [...] all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali"; si tratta, invece, "di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale" (v. Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1)». Ciò che, dunque, fondamentalmente rileva, è l'effettività del controllo analogo. Come anche di recente ribadito (TAR Abruzzo, Sez. I, 10/7/2014 n. 596) «il requisito del "controllo analogo", idoneo ad escludere la sostanziale terzietà dell'affidatario domestico rispetto al soggetto affidante, è da ritenersi sussistente solo in presenza di un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato da parte dell'ente controllante-affidante, che consenta cioè a quest'ultimo di dettare le linee strategiche e di influire in modo effettivo ed immediato sulle decisioni dell'affidatario».

I fatti sopra richiamati, alla luce dei dati istruttori ottenuti, appaiono un chiaro indice anche della mancanza dell'effettività di tale controllo da parte del Comune sui propri organismi partecipati.

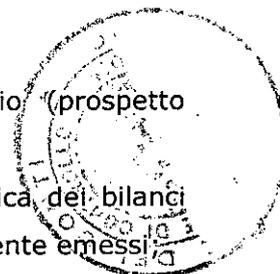
P.Q.M.

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

ACCERTA

con riguardo al Comune di Soresina (CR), inerentemente all'Organismo partecipato Consorzio Intercomunale Sviluppo Economico (C.I.S.E.), le criticità di cui e nei termini in parte motiva. Invita il ridetto ente e gli altri enti consorziati a porre in essere le opportune iniziative volte a superare le predette criticità, nonché a trasmettere, entro 60 giorni:

- la documentazione già richiesta con l'Ordinanza istruttoria n. 405/2014 del 12 dicembre 2014 e ancora non trasmessa, ovvero:
 - la relazione dettagliata sulle motivazioni della creazione del Consorzio in termini di progetto, di valutazione dello scenario prospettico, di quadro economico completo di eventuali evoluzioni;
 - le valutazioni effettuate dai Comuni consorziati alla luce del conseguimento di continui risultati negativi d'esercizio del Consorzio;
 - le considerazioni e le modalità di scelta dei partner operativi;
 - il cronoprogramma dei lavori ed il rendiconto finanziario (prospetto fonti/impieghi) della gestione finanziaria pluriennale;
 - l'evidenziazione dei motivi che hanno determinato la modifica dei bilanci depositati al Registro Imprese e gli atti di rettifica eventualmente emessi;
 - la trasmissione dei contratti intercorsi tra il C.I.S.E., la Soresina Reti Impianti S.p.A. ed il Comune, risultando trasmesso il solo protocollo d'intesa tra gli stessi interlocutori;
- il programma di liquidazione del C.I.S.E., nonché il primo progetto di bilancio di liquidazione relativo al 2014, evidenziando, altresì, le valutazioni dei Comuni consorziati in merito alle modalità e all'esito della procedura di liquidazione;
- una dettagliata relazione relativa al mancato completamento della tangenziale di Soresina, che evidenzi le cause del mancato completamento dell'opera, nonché i soggetti chiamati all'eventuale restituzione del contributo regionale concesso per il completamento della stessa.



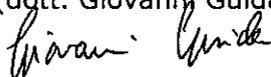
DISPONE

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia ai revisori dei conti e al sindaco del Comune di Soresina e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- altresì la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia ai revisori dei conti e al sindaco degli altri Comuni consorziati, ovvero Annicco, Azzanello, Cappella Cantone, Casalmorano, Castelvisconti, Cumignano sul Naviglio, Genivolta, San Bassano e Trigolo;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale di Soresina nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2015.

Il Magistrato Estensore

(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

Il 20 FEB 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

