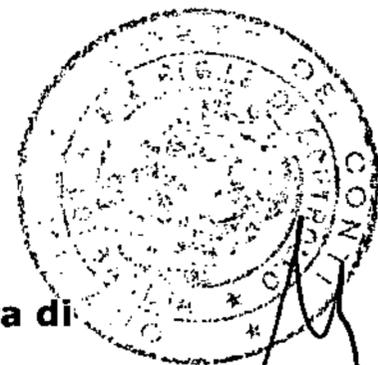




REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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



**nell'adunanza del 20 giugno 2012 e nella camera di
consiglio del 20 novembre 2012**

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Udito il relatore, dott.ssa Laura De Rentiis.

FATTO

In seguito all'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'organo di revisione dei conti del Comune di Tradate (Rendiconto per l'esercizio 2009), il Magistrato Istruttore avviava un'indagine sulla gestione dell'ente locale. In particolare, con lettera istruttoria del 13 gennaio 2011, chiedeva all'organo di revisione di fornire delucidazione in ordine: <<alla società partecipata Seprio Patrimonio Servizi S.r.l., invitandolo a trasmettere i bilanci (ovvero, stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa) relativi agli anni 2008, 2009, 2010, nonché a specificare quali siano i rapporti finanziari (versamenti e debiti reciproci) e gestionali (servizi conferiti, modalità contrattuali e corrispettivi) tra la partecipata ed il Comune>>.

Con nota del 4 febbraio 2011, l'organo di revisione del comune di Tradate, in merito alla richiesta istruttoria, trasmetteva in via informatica: <<bilancio 2008 e 2009 della Seprio Patrimonio Servizi S.r.l (società controllata dal Comune di Tradate); Prospetto riepilogativo dei rapporti finanziari e gestionali tra l'ente e la controllata>>. Nella nota si precisava che <<il bilancio d'esercizio al 31/12/2010 della Seprio Patrimonio Servizi S.r.l non è, alla data odierna, ancora disponibile in quanto non ancora scaduti i termini statutari, sarà mia cura inoltrarlo non appena disponibile>>.

Vista la documentazione pervenuta, il magistrato istruttore, con lettera del 25 marzo 2011, chiedeva copia dei seguenti documenti: <<1. Delibera del Consiglio Comunale n.15 dell'8 aprile 2008; 2. Delibera del Consiglio Comunale del 17 febbraio 2011, delibera che approva l'atto aggiuntivo e modificativo del contratto per la concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas; 3. Delibera del Consiglio Comunale del 26 ottobre 2010; 4. Delibera di ricognizione delle società partecipate dal comune di Tradate; 5. Verbale assemblea dei soci della Seprio Patrimonio Servizi Srl del 15 ottobre 2010; 6. Statuto della società Seprio Patrimonio Servizi Srl; 7. Regolamento comunale sull'alienazione dei beni immobili; 8. Piano alienazioni e valorizzazioni immobiliari deliberato dal Consiglio con provvedimento n. 34 del 24 giugno 2010 e relativo provvedimento approvativo>>.

Con la medesima richiesta istruttoria, il Magistrato invitava, altresì, l'amministrazione comunale a chiarire: <<a) se attualmente l'ex villa Truffini, centro civico polivalente e l'ex fabbrica Frera, biblioteca civica e sede museale, fanno ancora parte del patrimonio del comune di Tradate o sono stati oggetto di alienazione. In caso di alienazione, si chiede di inviare copia dei relativi atti di compravendita, di indicare la procedura seguita per l'alienazione e se è stata effettuata eventuale perizia di stima del valore dei beni. b) Vista la sinteticità sul punto della nota integrativa, si prega

voler specificare dettagliatamente i costi od oneri finanziari capitalizzati ed indicati nella voce incrementi di immobilizzazioni per lavori interni iscritta nel valore della produzione dei bilanci 2007, 2008, 2009; c) le modalità di reclutamento del personale alle dipendenze della Seprio Patrimonio Servizi Srl>>.

Con nota del 30 aprile 2011 (prot. in uscita 7603), il sindaco trasmetteva la documentazione richiesta con la sola eccezione della delibera del Consiglio Comunale del 26 ottobre 2010 e del verbale assemblea dei soci della Seprio Patrimonio Servizi Srl del 15 ottobre 2010. In merito ai chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore, il sindaco del comune di Tradate precisava che: <<La Villa Truffini e l'ex fabbrica Frera fanno parte del patrimonio della società Seprio Patrimonio Servizi a seguito di conferimento a titolo oneroso, mantenendo la destinazione di edifici di interesse collettivo. La società Seprio Patrimonio Servizi ha fornito i chiarimenti oggetto della richiesta ai punti b) e c) che si allegano alla presente quale parte integrante>>. In merito ai chiarimenti forniti dalla Seprio Patrimonio Servizi Srl, si precisa che la relativa documentazione non è pervenuta.

Con ordinanza del 23 dicembre 2011, il Magistrato Istruttore proseguiva l'indagine chiedendo l'invio di: <<1. Prospetto relativo all'ammontare di tutte le somme corrisposte alla Veneto Banca Holding S.c.p.A da parte della Seprio Patrimonio Servizi Srl, distinguendo i singoli contratti conclusi, nonché distinguendo le somme corrisposte anno per anno. Il prospetto deve indicare tutte le somme corrisposte a qualsiasi titolo per restituzione capitale, per interessi di preammortamento, per interessi passivi, per interessi di mora, per commissioni varie e per spese per qualsiasi titolo. 2. Piano ammortamento mutuo con Veneto Banca Holding S.c.p.A.; 3. Mastrini dei conti della società Seprio Patrimonio Servizi Srl in relazione ai rapporti con il Comune di Tradate; 4. Lettera di patronage sottoscritta dal comune con l'istituto mutuante Veneto Banca Holding S.c.p.A a garanzia dell'indebitamento della Seprio Patrimonio Servizi Srl; 5. Parere espresso dal responsabile dei servizi finanziari sulla proposta di deliberazione del consiglio comunale avente ad oggetto l'approvazione della lettera di patronage impegnativa per conferimento beni alla società Seprio Patrimonio Servizi Srl, adottata con la delibera del consiglio comunale n. 207 del 27 dicembre 2010; 6. Parere espresso dal collegio di revisione contabile e dal segretario generale sulla proposta di deliberazione del consiglio comunale avente ad oggetto il conferimento beni a titolo oneroso alla società Seprio Patrimonio Servizi S.r.l. 7. Documentazione relativa ad ogni ulteriore garanzia emessa dal comune di Tradate a sostegno dei contratti di finanziamento stipulati dalla società Seprio Patrimonio Servizi Srl con istituti di credito; 8. Certificati di destinazione urbanistica dei beni oggetto di conferimento a titolo



oneroso alla società Seprio Patrimonio Servizi S.r.l., indicati nell'atto di compravendita immobiliare redatto dal notaio Mario Fugazzola il 30 dicembre 2010 avente numero di repertorio 182566; 9. Indicazione del titolo di entrata con cui è stata registrata la somma di Euro 4.500.000,00 nel bilancio del comune di Tradate, in seguito a versamento effettuato in data 30 dicembre 2010 dalla Seprio Patrimonio Servizi S.r.l.; 10. Indicazione di come sono state contabilizzate in entrata nel bilancio del Comune le ulteriori somme di Euro 900.000,00 e di euro 1.431.400,50 che la Seprio Patrimonio Servizi S.r.l. si è impegnata a versare al Comune di Tradate in ragione della compravendita del 30 dicembre 2010; 11. Verbale assemblea dei soci della Seprio Patrimonio Servizi Srl del 24 dicembre 2010; 12. "Piano investimenti Comune">>. Quest'ultima richiesta istruttoria era accompagnata dalla precisazione che il documento richiesto venisse corredato dall'indicazione <<per ogni singolo investimento delle modalità di valutazione dello stesso e delle modalità di contabilizzazione nel bilancio della Seprio Patrimonio Servizi Srl>>.

Il Magistrato istruttore, chiedeva, altresì l'invio di <<13. Un prospetto chiaro, distinto anno per anno e per titolo giuridico sottostante, dei versamenti effettuati dal Comune alle società e viceversa (dall'anno 2006 al 2011). 14. Atto aggiuntivo e modificativo del contratto per la concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale nel territorio comunale approvato nella seduta consiliare del 17 febbraio 2011>>.

Veniva poi rinnovata la precedente richiesta istruttoria per la documentazione all'epoca ancora non pervenuta, ovvero <<15. Delibera del Consiglio Comunale del 26 ottobre 2010; 16. Verbale assemblea dei soci della Seprio Patrimonio Servizi Srl del 15 ottobre 2010 >>; nonché veniva rinnovata la richiesta dei seguenti chiarimenti: <<a) Vista la sinteticità sul punto della nota integrativa, si prega voler specificare dettagliatamente i costi od oneri finanziari capitalizzati ed indicati nella voce incrementi di immobilizzazioni per lavori interni iscritta nel valore della produzione dei bilanci 2007, 2008, 2009 (la documentazione in realtà è stata inviata ma in modo non completo come da vostra mail dell'11 aprile 2011); b) le modalità di reclutamento del personale alle dipendenze della Seprio Patrimonio Servizi Srl>>.

Con la medesima richiesta istruttoria, infine, il Magistrato invitava l'amministrazione comunale: <<1) a richiedere agli amministratori della società ulteriori chiarimenti alla nota integrativa al bilancio 2010, in merito alla voce immobilizzazione immateriali. In particolare, si chiede che gli amministratori relazionino in maniera più dettagliata sulle valutazioni compiute in termini di "benefici economici futuri derivanti da piano investimenti comune iscritto nel bilancio della società sotto la voce AI7 altre immobilizzazioni - immobilizzazioni immateriali". 2) a fornire un quadro dettagliato

delle spese del personale, con indicazione dei compensi percepiti da ciascun dipendente negli anni 2009, 2010 e 2011>>.

Con nota del 19 dicembre 2011, il Magistrato Istruttore sollecitava l'ente a completare la compilazione del questionario relativo al consuntivo 2010.

Con nota del 20 gennaio 2012 (prot. in uscita 1082), il comune di Tradate inviava la documentazione, fornendo i chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore.

Con lettera del 9 marzo 2012, il magistrato istruttore chiedeva ulteriore documentazione: <<1. Delibera del consiglio comunale n. 81 del 29 novembre 2005. 2. Copia conforme all'originale dell'ordinativo di incasso n. 4003 del 31/12/2010 esercizio 2010-competenza; 3. Copia conforme all'originale dell'ordinativo di incasso n. 1875 del 21/06/2011 esercizio 2011-competenza; 4. Copia conforme all'originale dell'ordinativo di incasso n.1876 del 21/06/2011 esercizio 2011-competenza; 5."Piano generale di valorizzazione del Patrimonio immobiliare del comune di Tradate allo scopo di efficientare e razionalizzare i costi e migliorare la qualità dei servizi per i cittadini utenti". 6. "Piano generale di valorizzazione del Patrimonio immobiliare del comune di Tradate, business plan, studi preposti dal laboratorio Utilities & Enti Locali e allegati sub b) e c)". 7. la perizia redatta per conto di LUEL dall'ing. Renato Guerzoni per i beni di cui all'allegato a), nonché tutte le perizie di stima dei beni inseriti nel piano generale di valorizzazione del Patrimonio immobiliare del comune di Tradate e relativi allegati; 8. Prospetto di raffronto dei costi dei servizi *ante* e *post* concessione degli stessi alla società Seprio Patrimonio Servizi Srl; 9. Prospetto indicante il rispetto del limite dell'indebitamento ex art. 204 TUEL per gli anni 2009, 2010 e 2011, tenendo presente i seguenti criteri: a) la spesa per gli interessi va individuata con riferimento all'anno precedente a quello in cui l'ente ha contratto il mutuo o altri contratti indebitamento; b) il volume delle entrate dei primi tre titoli va individuato sulla scorta del consuntivo del <<penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui>>. Con riferimento alla società Seprio Patrimonio Servizi Srl, si invita l'amministrazione comunale: - a fornire un quadro dettagliato delle spese del personale con indicazione dei compensi percepiti da ciascun dipendente negli anni 2006-2007 e con indicazione delle modalità di reclutamento del personale; a fornire un prospetto dei compensi percepiti da tutti i membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale della Seprio Patrimonio Servizi Srl negli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010>>. Con la medesima richiesta istruttoria, inoltre, si chiedevano i seguenti chiarimenti: <<- precisare se per la gestione della farmacia comunale la società detiene una contabilità separata; - con riferimento al prospetto, distinto anno per anno e per titolo giuridico sottostante, dei versamenti effettuati dal comune alla società e



viceversa (dall'anno 2006 al 2011) (vedi documento di cui al n. 13 della precedente richiesta istruttoria), si chiede di specificare a che titolo sono avvenute le liquidazioni per l'anno 2006 "in attesa di fattura" (in particolare, si invita l'ente locale a precisare se ha effettuato versamenti in favore della propria partecipata senza che questa fatturasse l'importo>>.

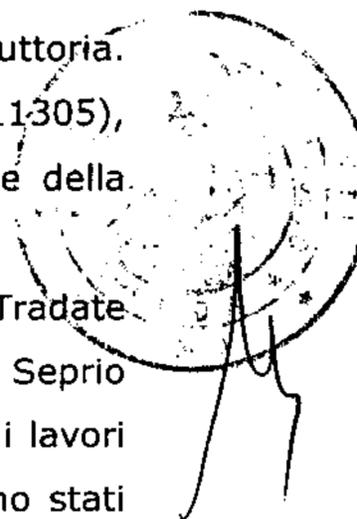
Con lettera dell'8 giugno 2012, il magistrato istruttore provvedeva a sollecitare l'invio della documentazione richiesta con nota del 9 marzo 2012 (prot. in uscita 1551), chiedendo ulteriori delucidazioni per quanto concerne i residui attivi del Tit.IV dell'esercizio 2006.

A fronte della risposta del 15 giugno 2012 del presidente del collegio dei revisori del comune di Tradate, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, c. 165, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, con istanza del 8 giugno 2012, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

Il Presidente fissava l'adunanza del 20 giugno 2012 per l'esame collegiale della vicenda. Alla richiamata adunanza, per l'amministrazione comunale di Tradate sono comparsi il sindaco (precedente responsabile del servizio finanziario del medesimo comune) ed il segretario comunale.

Dopo la relazione del Magistrato sull'istruttoria svolta, prendevano la parola il sindaco la quale esponeva alcune questioni relative ai fatti oggetto dell'istruttoria. Successivamente all'adunanza, con nota del 25/06/2012 (prot. n. 11305), l'amministrazione comunale inviava ulteriore documentazione ad integrazione della richiesta di documenti formulata in adunanza.

La Sezione, con ordinanza collegiale, invitava inoltre l'amministrazione di Tradate <<1. a produrre i piani operativi intercorsi tra il Comune e la società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., negli anni 2007, 2008, 2009 e 2010; 2. a chiarire se i lavori oggetto di affidamento diretto alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. sono stati svolti direttamente dalla società o se sono stati appaltati all'esterno ed, in questo caso, se sono state rispettate le procedure di evidenza pubblica; 3. a dettagliare l'entrata iscritta al TITOLO IV (E 11) per l'importo di € 6.202,00 nel prospetto per la verifica del rispetto del patto di stabilità per l'anno 2010 di cui a pag. 46 del questionario trasmesso a questa Sezione; 4. ad indicare le spese notarili sostenute dalla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. per l'atto pubblico di compravendita stipulato in data 30 dicembre 2010 innanzi al notaio Mario Fugazzola (rep. n. 182566) e per l'atto pubblico di mutuo fondiario con concessione di ipoteca immobiliare (atto notaio Mario Fugazzola rep. n. 182568 del 30 dicembre 2010); 5. a produrre il piano



di alienazione e valorizzazione dei beni immobili del patrimonio comunale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 34/2010>>.

Con successive note del 31 agosto 2012 (prot. n. 14654) e del 30 ottobre 2012 (17962) l'amministrazione comunale inviava la documentazione richiesta.

Stante l'integrazione istruttoria avvenuta dopo l'adunanza pubblica, il Magistrato Istruttore chiedeva la fissazione di una camera di consiglio per una nuova discussione. Il Presidente fissava la camera di consiglio del 20 novembre 2012 per tale incombente.

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica in ordine al rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno e alla correttezza della gestione finanziaria degli enti territoriali, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse, contemporaneamente, dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (posizione già riconosciuta alla Corte dei conti dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza 27 gennaio 1995, n. 29 e, ribadita, dalla sentenza 9 novembre 2005, n. 417), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo (sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nella delibera di questa Sezione n. 10 del 13 ottobre 2006).

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti, bensì è diretta a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene (Corte conti, sez. contr. Lombardia, 13 ottobre 2006, n. 10 cit.)

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore dei conti del Comune di Tradate, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2009 e all'esercizio 2010, alla luce dell'attività istruttoria svolta come ricostruita in punto di fatto, consente a questa Sezione di accertare una serie di irregolarità che hanno inficiato la gestione del Comune di Tradate.

Al fine di rendere più intellegibile l'accertamento sulla gestione irregolare del Comune di Tradate, dopo un quadro generale sullo strumento delle società patrimoniali operative, si procederà ad una puntuale ricostruzione dei rapporti che si sono instaurati tra il Comune di Tradate e la società partecipata Seprio Patrimonio Servizi S.r.l., per poi evidenziare le gravi irregolarità nella gestione dell'ente locale perpetrate dall'amministrazione utilizzando impropriamente questo strumento societario.

Parte I: considerazioni di carattere generale sulle c.d. Società Patrimoniali operative *in house providing*.

Prima di esaminare il caso concreto relativo al Comune di Tradate, in via preliminare, vanno affrontate alcune questioni di carattere generale sull'utilizzo da parte degli enti locali di questo particolare strumento operativo. In un contesto in cui, da un lato, è stato sempre più valorizzato il decentramento delle funzioni amministrative (con l'ampliamento delle relative competenze) in favore degli enti locali e, dall'altro lato, ai medesimi enti sono stati posti vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti in quanto anche questi sono stati chiamati a dare il loro contributo al rispetto dei parametri di Maastricht (in termini di riduzione dell'indebitamento, di applicazione delle regole del Patto di stabilità e di rispetto di volumi di spesa soprattutto per le voci del personale e degli incarichi esterni), si è assistito alla diffusione dello strumento delle c.d. società patrimoniali.

Partendo da una descrizione empirica di questo strumento, la Sezione cercherà di ricostruire il fondamento giuridico di queste società tenendo a mente che, a seconda dell'attività svolta e a seconda delle risorse finanziarie, patrimoniali ed umane di cui queste società sono state dotate dall'ente locale di pertinenza, possono venire in rilievo diversi profili di criticità. Infatti, nei limiti di legge, all'ente locale non è preclusa in assoluto la possibilità di utilizzare lo strumento delle società patrimoniali; tuttavia, l'impiego di uno strumento a carattere imprenditoriale per l'utilizzazione del proprio patrimonio, se in astratto può consentire di ottimizzare la gestione delle risorse esistenti, di incrementare le risorse da destinare al finanziamento degli investimenti e di riequilibrare la gestione corrente, in concreto può essere impiegato con l'intento di eludere i vincoli di finanza pubblica di cui si è detto.

Delineato il quadro generale in cui si inseriscono le società patrimoniali, dunque, in questa prima parte della delibera si esamineranno i punti di maggiore criticità per le finanze dell'ente locale che si accompagnano alla diffusione di questo fenomeno. Nella seconda e terza parte della delibera, invece, dopo aver appunto delineato i profili di maggiore criticità per la finanza locale connessi ad un uso improprio dello strumento

delle società patrimoniali, si procederà ad accertare in concreto le irregolarità finanziarie e contabili perpetrate dall'amministrazione comunale di Tradate negli anni 2009 e 2010.

I.1 Nozione di società patrimoniale.

Formulando una nozione in senso ampio delle società "patrimoniali" esse sono definite tali in quanto sono detentrici delle reti e/o di altri *assets* funzionali all'erogazione di servizi pubblici locali o strumentali alla stessa amministrazione.

Nella prassi, infatti, può verificarsi che alla società patrimoniale non sia demandata solo l'attività di gestione dei servizi pubblici, ma anche la gestione del patrimonio comunale con la relativa attività strumentale di manutenzione.

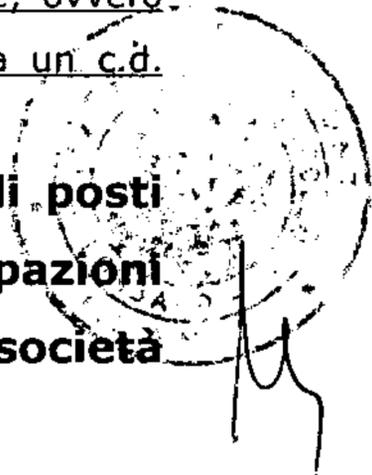
Si definisce, inoltre, società "operativa" quella a cui è demandata anche la possibilità di effettuare interventi sul patrimonio medesimo. Le opere di intervento sul patrimonio trasferito alla società o rimasto in capo al Comune e dato in gestione alla società, alla stregua dello statuto societario, vengono realizzate direttamente dalla società a capitale interamente pubblico o vengono affidate esternamente nel rispetto dei principi dell'evidenza pubblica, mantenendo in capo alle società medesime l'attività di monitoraggio sull'andamento dei lavori.

In questa delibera ci si soffermerà solo sulle società patrimoniali *in house*, ovvero interamente detenute dall'ente locale che esercita sulla società medesima un c.d. controllo analogo.

I.2 Quadro normativo di riferimento: i limiti inderogabili posti dal legislatore agli enti locali che detengono partecipazioni societarie (a prescindere dalle specificità delle c.d. società patrimoniali).

Le società patrimoniali poiché sono costituite con le forme delle società di diritto privato, soggiacciono ai limiti inderogabili dettati dal legislatore per gli enti locali che detengono partecipazioni societarie.

Ai sensi dell'art. 3, comma 27, della finanziaria per l'anno 2008 (l. n. 244/07), gli enti locali possono costituire le società pubbliche per perseguire due finalità alternative tra loro: a) attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente di pertinenza (società c.d. strumentali); b) attività di produzione di servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163). Nell'ipotesi



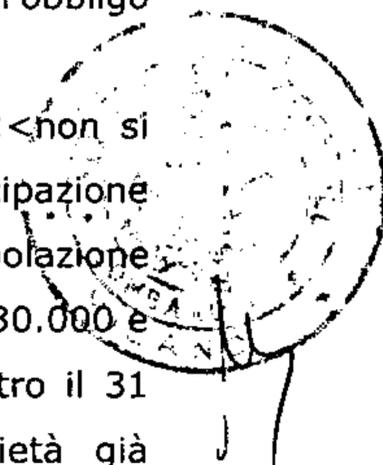
b) si possono far rientrare nel concetto di interesse generale anche i servizi sociali che non hanno una tipica connotazione economica (società di servizi pubblici locali).

A detto limite di legge che opera sul piano dell'oggetto sociale e delle finalità perseguite dalla società partecipata da un ente locale, il legislatore ha aggiunto un limite di carattere "quantitativo" nell'ottica di limitare ulteriormente l'impiego dello strumento societario da parte degli enti locali. In particolare, l'art. 14, comma 32, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. con modificazioni in l. 30 luglio 2010, n. 122, nonché modificato con successivi interventi normativi) ha stabilito che <<Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni>> (per la proroga del termine si veda l'art. 29, comma 11-bis, l. n. 14/2012).

Il successivo periodo della norma, tuttavia, precisa che l'obbligo di dismissione non opera per i <<comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime>>.

Il legislatore, poi, chiude la disposizione normativa affermando che essa <<non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite>>.

Dunque, gli enti locali con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono procedere alla costituzione di società di capitali, <<se non associandosi con altri enti per raggiungere una quota minima di popolazione pari a 30.000 abitanti, ad eccezione dei casi nei quali sia lo stesso legislatore, nazionale o regionale, a prevedere che specifiche attività siano svolte per il tramite della partecipazione a società di capitali>> (Lombardia/861/2010/PAR del 15 settembre 2010). Inoltre, gli enti locali con popolazione inferiore ai trentamila abitanti hanno l'obbligo di dismettere la partecipazione societaria che già detengono a meno che la stessa sia in utile per più di



tre esercizi consecutivi e non abbia determinato ripiani di perdite o ricostituzioni di capitale da parte dell'ente locale socio.

I.3 La dotazione del patrimonio immobiliare delle società partecipate dagli enti locali.

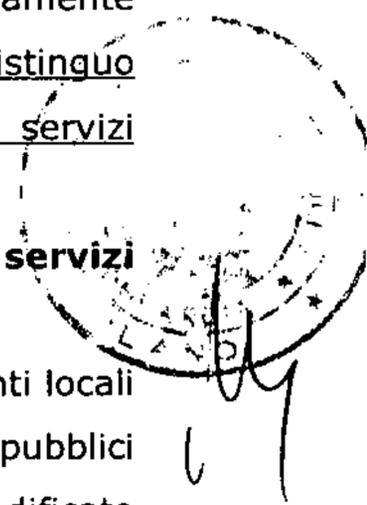
Chiariti i limiti di carattere generale posti dal legislatore agli enti locali in ordine alla detenzione di partecipazioni societarie, occorre soffermarsi sulle ulteriori norme che vengono in rilievo quando lo strumento societario non solo è finanziariamente partecipato dall'ente locale, ma è da quest'ultimo dotato anche del patrimonio immobiliare (definite, in questo senso, **società patrimoniali**).

In primo luogo occorre precisare che l'espressione "società patrimoniale", a sua volta, non è in sé sufficiente per qualificare la società partecipata dall'ente locale e, quindi, per individuare la disciplina giuridica ad essa applicabile. Infatti, l'interprete -per individuare la disciplina giuridica applicabile al caso concreto- deve anche accertare se la dotazione patrimoniale è funzionale all'erogazione dei servizi pubblici locali (si veda il punto I.3.1. che segue della presente delibera) o se piuttosto è funzionale alla manutenzione del patrimonio comunale (punto I.3.2. che segue) o se, addirittura, in capo alla società patrimoniale c'è una commistione tra l'attività di interesse generale e quella di tipo strumentale (punto I.3.3 sempre del presente paragrafo sulla dotazione patrimoniale).

In altri termini, il conferimento del patrimonio pubblico ad una società interamente partecipata dall'ente locale impone, sul piano della disciplina applicabile, un distinguo a seconda che i cespiti conferiti siano funzionali o meno all'erogazione di servizi pubblici locali.

I.3.1. Società patrimoniali dotate di cespiti funzionali all'erogazione di servizi pubblici locali.

Tra i principali interventi normativi sulle società patrimoniali -costituite dagli enti locali per attribuire a soggetti strumentali beni funzionali all'erogazione di servizi pubblici locali- si segnala l'art. 35 della Legge 28 dicembre 2001, n.448 che ha modificato l'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali. In particolare, si richiamano i commi 2 e 13 dell'articolo citato che, dopo le modifiche introdotte comma 1 dell'art. 14, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recitano così: «comma 2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13. Comma 13. Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile. Tali



società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5».

Nel 2008, tuttavia, il quadro normativo legittimante la costituzione delle società patrimoniali è totalmente mutato. In particolare, il comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, con riguardo in genere ai SPL di rilevanza economica, ha stabilito – in parziale contrasto con detto comma 13 dell'art. 113 del TUEL – che, «Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati».

Il coordinamento tra le due disposizioni di legge richiamate (cioè, il comma 5 dell'art. 23-bis D.L. n. 112/2008 ed il comma 13 dell'art. 113 TUEL) è stato ricostruito in via interpretativa dalla Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 320 del 25 novembre 2011, ha affermato a chiare lettere che il comma 13 dell'art. 113 del TUEL deve ritenersi "tacitamente abrogato", per incompatibilità, dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, <<il quale stabilisce il principio secondo cui le reti sono di «proprietà pubblica»; principio evidentemente in contrasto con il richiamato comma 13, che consentiva, invece, il conferimento delle reti in proprietà a società di diritto privato a capitale interamente pubblico>>. La Corte Costituzionale, dunque, ritiene che è <<evidente l'incompatibilità del regime demaniale stabilito dal comma 5 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (...) con il conferimento in proprietà previsto dal comma 13 dell'art. 113 del TUEL>> (Corte Cost., sent. n. 320 del 25 novembre 2011).

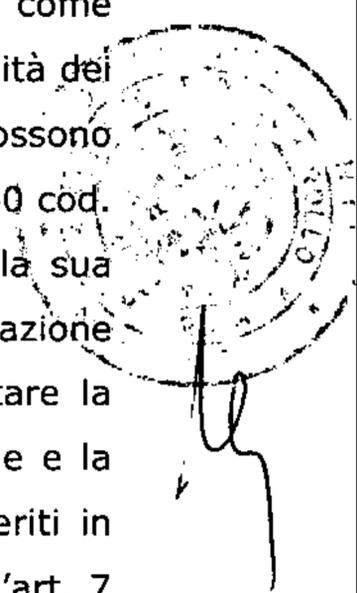
In seguito al *referendum* tenutosi nel mese di giugno 2011, l'articolo 23 bis, comma 5, d.l. cit., è stato abrogato; tuttavia, l'articolo 4 d.l. 138/2011 -a distanza di meno di un mese- ha riprodotto letteralmente la disposizione contenuta nel comma di legge abrogato dal *referendum* popolare. Da ultimo, però, la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. 138/2011, conv. nella legge n. 148/2011, relativo ai servizi pubblici locali in quanto viola l'art. 75 della Costituzione.

L'*excursus* sin qui ripercorso a grandi linee, dunque, implica che nell'attuale contesto normativo l'interprete, per affrontare la questione se l'ente locale possa o non possa trasferire alle società cespiti immobiliari funzionali all'erogazione di un servizio pubblico -sia in sede di costituzione della società (sotto forma di conferimento) sia nel

corso della vita della società (sotto forma di conferimento per aumento di capitale o, più in generale, attraverso un negozio traslativo)- deve rispondere al quesito se il trasferimento del patrimonio demaniale o indisponibile dall'ente locale alla società patrimoniale muti o meno il carattere dell'indisponibilità del patrimonio ed il vincolo di destinazione che lo caratterizza.

Secondo un orientamento, il trasferimento di beni demaniali a società patrimoniale interamente pubblica non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile.

Questo orientamento, tuttavia, deve ritenersi superato dall'inconfutabile ragionamento della Corte Costituzionale (sent. n. 320/11) laddove afferma che l'incapibilità del capitale della società a totale partecipazione pubblica (a cui ai sensi del comma 13 dell'art. 113 del TUEL sono stati trasferiti beni demaniali) non garantisce il mantenimento del regime giuridico proprio dei beni conferiti in proprietà alla società patrimoniale. Infatti, <<è noto che il patrimonio sociale costituisce una nozione diversa da quella di capitale sociale: il primo è rappresentato dal complesso dei rapporti giuridici, attivi e passivi, che fanno capo alla società; il secondo è l'espressione numerica del valore in denaro di quella frazione ideale del patrimonio sociale netto (dedotte, cioè, le passività) che è fissata dall'atto costitutivo e non è distribuibile tra i soci. Ne deriva che l'incapibilità delle quote od azioni del capitale sociale - sia essa frutto di una pattuizione fra i soci (art. 2341-bis cod. civ.) o, come nel caso di specie, di una previsione legislativa - non comporta anche l'incapibilità dei beni che costituiscono il patrimonio della società; beni, perciò, che possono liberamente circolare e che integrano la garanzia generica dei creditori (art. 2740 cod. civ.), limitabile solo nei casi stabiliti dalla legge dello Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. La sola partecipazione pubblica, ancorché totalitaria, in società di capitali non vale, dunque, a mutare la disciplina della circolazione giuridica dei beni che formano il patrimonio sociale e la loro qualificazione>>. D'altra parte, a sostegno dell'incapibilità dei beni conferiti in proprietà nella società patrimoniale non assume rilievo neppure il disposto dell'art. 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, <<secondo cui il conferimento in proprietà di beni demaniali dello Stato alla «Patrimonio dello Stato S.p.A.», anch'essa società a capitale interamente pubblico, non comporta la modificazione del regime giuridico di tali beni, quale stabilito dagli articoli 823 e 829, primo comma, cod. civ. Tale normativa statale, infatti, non riguarda i beni demaniali degli enti pubblici territoriali considerati dalla disposizione impugnata, perché ha introdotto una speciale disciplina del regime



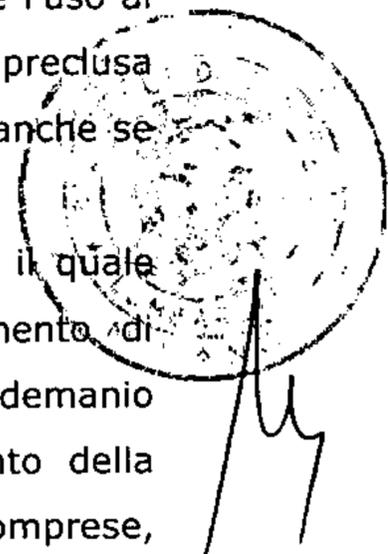
proprietario dei soli beni demaniali dello Stato, insuscettibile di applicazione estensiva o analogica>>.

Sulla scorta di detta premessa, questa Sezione ritiene che la capacità giuridica dell'ente locale di conferire (nella propria società patrimoniale interamente partecipata) beni necessariamente funzionali all'erogazione di un servizio pubblico incontra due limiti tra loro strettamente interdipendenti.

Un limite di carattere generale per cui i beni demaniali e quelli facenti parte del patrimonio indisponibile non sono trasferibili alla società patrimoniale (né in sede di costituzione con un vero proprio conferimento né successivamente con un atto traslativo in generale) senza un procedimento di sdemanializzazione o senza l'inserimento del bene indisponibile nel piano delle alienazioni, perché se così non fosse verrebbe pregiudicato il regime giuridico della demanialità o della indisponibilità dei beni medesimi (in particolare, l'inalienabilità e l'inespropriabilità).

Un limite di carattere speciale per cui, per alcune tipologie di beni facenti parte del demanio pubblico, è preclusa all'ente locale la possibilità di procedere ad una sdemanializzazione (e, quindi, a forziori è preclusa la possibilità di trasferirli ad una società patrimoniale). In particolare, ci si riferisce alle "reti" le quali, per loro natura, sono beni unici ed imprescindibili per l'erogazione di un servizio pubblico essenziale. Conseguentemente, le reti devono essere necessariamente nel patrimonio dell'ente locale che ha l'obbligo di rendere il servizio, salva la possibilità di concederne l'uso al soggetto gestore del servizio stesso. In altri termini, rispetto a detti beni è preclusa all'ente la scelta discrezionale di conferirli o trasferirli ad una propria società anche se la partecipazione societaria ha le caratteristiche dell'*in house providing*.

In proposito, si richiama l'insegnamento della Corte Costituzionale secondo il quale <<la proprietà pubblica delle reti implica, indubbiamente, l'assoggettamento di queste - e, dunque, anche delle reti idriche - al regime giuridico del demanio accidentale pubblico, con conseguente divieto di cessione e di mutamento della destinazione pubblica. In particolare le reti, intese in senso ampio, vanno ricomprese, in quanto appartenenti ad enti pubblici territoriali, tra i beni demaniali, ai sensi del combinato disposto del secondo comma dell'art. 822 e del primo comma dell'art. 824 cod. civ.>> (Corte Cost., sent. n. 320 del 25 novembre 2011). Con riferimento allo specifico caso delle reti idriche, inoltre, <<l'inalienabilità della struttura a società di diritto privato a capitale interamente pubblico trova ulteriore conferma nel comma 1 dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, dove si ribadisce «la natura demaniale delle infrastrutture idriche, dettando una specifica normativa di settore. Esso dispone, infatti, che: "Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre



infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o di misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge">> (Corte Cost., sent. n. 320 del 25 novembre 2011).

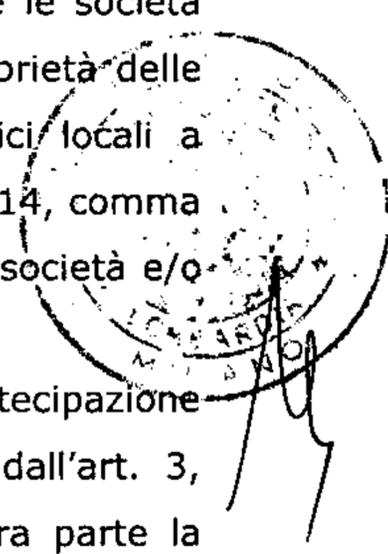
Chiarita la netta posizione della Corte Costituzionale, in ordine all'incredibilità delle reti funzionali all'erogazioni di servizi pubblici, questa Sezione -a prescindere dal fatto che con la successiva sentenza n. 199/2012 la Corte medesima abbia abrogato l'art. 4 d.l. n. 138/2011 che riproduceva la norma del 2008- ritiene che non si possa non condividere il principio di carattere generale per cui la cessione di beni demaniali alla società patrimoniale senza la volontà di sdemanializzare i beni medesimi, non garantisce il regime dell'inalienabilità e dell'inespropriabilità.

Ne consegue che in presenza di società patrimoniali dotate di beni demaniali o di beni del patrimonio indisponibile dell'ente locale, si pone il problema di come debba attivarsi l'ente locale per rimediare a questa "sdemanializzazione" di fatto di beni che per legge non sono alienabili (come, ad esempio, le reti per SPL).

La Sezione di controllo per la regione Emilia Romagna, in sede consultiva, (parere n. 9 del 13 febbraio 2012) ha ritenuto <<che gli enti locali a densità demografica ridotta e/o media, non solo non potranno costituire nuove società patrimoniali in ragione del divieto disposto dall'articolo 14, comma 32, d.l. cit, e della previsione contenuta nell'articolo 4, comma 28, d.l. 138/2011, ma dovranno anche dismettere le società patrimoniali ancora oggi operanti, non essendo più consentito che la proprietà delle reti, impianti ed altre dotazioni destinate all'esercizio di servizi pubblici locali a rilevanza economica sia detenuta da società. Nei limiti previsti dall'articolo 14, comma 32, d.l. 78/2010 la predetta tipologia di enti locali potrà, al più, costituire società e/o detenere partecipazioni in società cui è affidata la gestione delle reti>>.

Questa Sezione, in realtà, ritiene che l'obbligo di dismissione della partecipazione societaria è imposto agli enti locali solo dai concorrenti limiti previsti dall'art. 3, comma 27, l. n. 244/07 e dall'art. 14, comma 32, d.l. n. 78/10. D'altra parte la dismissione di una società patrimoniale potrebbe significare anche la cessione delle quote; dunque, sarebbe più opportuno esprimersi in termini di messa in liquidazione della società (con la conseguente restituzione dei beni conferiti al termine della fase liquidatoria) per garantire il rispetto del regime di demanialità delle reti funzionali alla resa dei servizi pubblici.

Tuttavia, anche in assenza di uno specifico obbligo di dismissione della partecipazione societaria, l'ente locale deve adeguarsi ai principi elaborati dalla Corte Costituzionale sul regime giuridico delle reti funzionali alla resa dei servizi pubblici. In altri termini,



l'ente locale, avvalendosi sia dei poteri autoritativi sia dei poteri tipici del socio unico, deve assicurare che le reti funzionali all'erogazione dei servizi pubblici mantengano il carattere della demanialità e, quindi, anche il regime dell'inalienabilità e dell'inespropriabilità.

I.3.2. Società patrimoniali dotate di "altri cespiti" appartenenti all'ente locale per lo svolgimento di attività strumentale all'ente medesimo.

Non trova applicazione la normativa sui servizi pubblici locali quando alla società patrimoniale è affidata un'attività non qualificabile in termini di servizio pubblico locale di rilevanza economica; infatti, sono riconducibili alla categoria dei servizi strumentali "rispetto ai bisogni dell'amministrazione locale" quei servizi non diretti a soddisfare in via immediata esigenze della collettività.

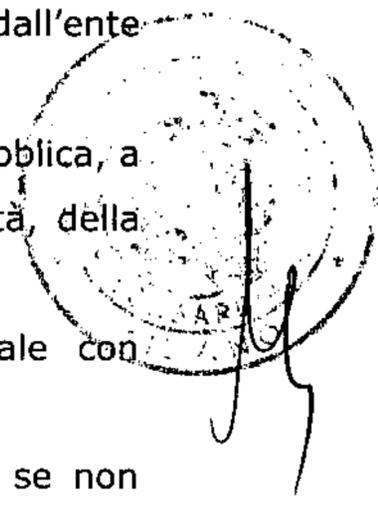
In altri termini, quando la società patrimoniale svolge solo un'attività di supporto alle funzioni dell'ente locale ricorre la fattispecie delle società c.d. strumentali (Lombardia, parere n. 78 del 14 febbraio 2011); conseguentemente trovano applicazione i primi due commi dell'art. 4 del D.L. n. 95/12.

Nel caso delle società patrimoniali esclusivamente strumentali, tuttavia, anche se non viene direttamente in rilievo la questione dell'incedibilità delle reti, si deve tenere sempre conto che 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).

a) Con riferimento al primo limite, si ricorda che l'ente locale non può conferire alla società i **beni demaniali** di cui agli artt. 822 e 824 c.c. (strade, cimiteri ecc.) per i quali, ai sensi dell'art. 823 c.c., al di fuori dei casi specificatamente previsti dalla legge la proprietà non può essere ceduta a soggetti terzi (anche se questi sono



interamente partecipati dallo stesso ente locale). In quanto inalienabili, i beni demaniali non sono usucapibili, né pignorabili, né possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei limiti previsti dalla legge. Il T.U.espr. (D.P.R. n. 327/01), all'art. 4, aggiunge che <<i beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione>>. In ordine alle modalità di acquisto e di perdita del carattere della demanialità, vengono in rilievo le categorie dei beni appartenenti al demanio necessario e quelli appartenenti al demanio accidentale (questione che non si ritiene opportuno approfondire in questa sede).

Per gli immobili del **patrimonio indisponibile** -ovvero, ai sensi dell'art. 826 terzo comma c.c., gli edifici destinati a sede di ufficio pubblico e gli altri beni destinati a un pubblico servizio (ad esempio, scuole, uffici, impianti sportivi, ecc.)- è possibile, invece, il loro conferimento in proprietà a soggetti terzi, purchè questi rispettino il vincolo di destinazione all'uso pubblico (art. 828 c.c.). I beni facenti parte del patrimonio indisponibile, tra l'altro, sono inespropriabili.

Diversamente, i beni immobili, che non rientrano nella nozione di demanio pubblico o non fanno parte del patrimonio indisponibile, appartengono al c.d. **patrimonio disponibile** dell'ente locale. Ai sensi dell'art. 58 d.l. n. 112/2008 (conv. in l. n. 133/2008) ciascun ente locale con delibera di giunta <<individua redigendo apposito elenco (...) i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica>>.

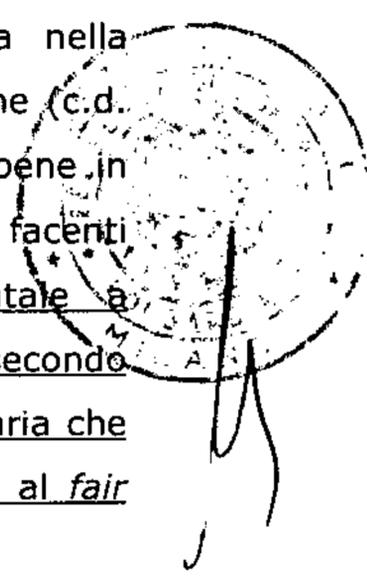
La magistratura contabile, in proposito, ha affermato che <<dal tenore letterale della norma si evince che la perdita dell'originaria connotazione di bene indisponibile non può avvenire "sic et simpliciter" mediante l'iscrizione del bene nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari: condizione imprescindibile per l'iscrizione del bene nei predetti elenchi è infatti la "non strumentalità all'esercizio delle funzioni istituzionali" che deriva dalla inidoneità o dalla "effettiva" sottrazione del bene stesso alla sua originaria destinazione pubblica. "A contrario", si può desumere che, qualora un bene sia ancora destinato ad essere utilizzato per un pubblico scopo, lo stesso non possa essere fatto rientrare nel novero dei beni disponibili, non essendo sufficiente la temporanea inidoneità del bene a quella funzione pubblica ovvero una temporanea utilizzazione ad altri fini perché il bene perda la qualificazione di "indisponibile" (cfr.



Cass. Sezioni Unite, 21 aprile 1989, n. 1889)>>. Dunque, <<una diversa interpretazione sarebbe incompatibile con la *ratio* della stessa norma che, riguardando principalmente le attività di dismissione e di valorizzazione dei beni disponibili, non potrebbe autorizzare l'assoggettamento di beni ancora indisponibili al regime tipico dei beni disponibili. Quest'ultimo - comportando la commerciabilità, l'usucapibilità, la pignorabilità e l'assoggettabilità ad esecuzione forzata e sequestro del bene e dei diritti reali attribuibili a soggetti terzi in regime di diritto privato - non sarebbe idoneo a preservare in modo adeguato l'utilizzazione di un bene per un pubblico scopo e sarebbe incompatibile con le esigenze di tutela dell'interesse pubblico, garantite invece dal particolare regime cui sono soggetti i beni del patrimonio indisponibile. Al contrario, verrebbero sottoposti all'alea di rischio tipica dell'attività privatistica beni pubblici per i quali si impone, con particolare evidenza, il rispetto del principio di sana gestione finanziaria che implica la valutazione da parte dell'Ente locale non solo dei vantaggi derivanti nell'immediato, ma anche dei rischi che potrebbero sorgere in futuro in conseguenza della propria attività gestionale e finanziaria>> (Deliberazione FVG/76/2011/PA del 15 settembre 2011).

b) Con riferimento al secondo limite, invece, 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*.

Si aggiunga che, in alcuni casi (come quello del Comune di Tradate di cui si dirà nella terza parte di questa delibera), il trasferimento di beni dall'ente locale in favore della propria società patrimoniale potrebbe non solo essere strumentale a "valorizzare" il patrimonio dell'ente locale sfruttando il regime di contabilità economica cui soggiace la propria società partecipata, ma addirittura potrebbe tradursi in una manovra finanziaria volta ad aggirare vincoli di finanza pubblica. Infatti, quando il bene non viene conferito in sede di costituzione della società, bensì viene ceduto dal Comune dietro il pagamento di un corrispettivo da parte della società medesima (la quale, tra



l'altro, iscrive ipoteca sul bene in favore di istituti di credito che finanziano il pagamento del corrispettivo della cessione), si altera il saldo finanziario dell'ente locale "gonfiando" il titolo IV delle entrate relativo ai proventi da alienazione di beni.

I.3.3. Società patrimoniali dotate dall'ente locale sia di cespiti funzionali all'erogazione di servizi pubblici sia di "altri cespiti" strumentali all'espletamento delle funzioni dell'ente medesimo.

Ricorrono società patrimoniali in cui il conferimento dei beni da parte dell'ente locale è funzionale sia all'erogazione di servizi pubblici sia allo svolgimento delle funzioni facenti capo all'ente conferente.

In ordine alle criticità connesse al trasferimento dei beni in capo alla società valgono le considerazioni di cui si è detto nei punti che precedono. A queste criticità, ad ogni buon conto, si aggiunge il rilievo che la società che svolge servizi di natura strumentale, ai sensi dell'art. 13 del D.L. 223/2006 convertito con L. 248/2006, deve svolgere detta attività in via esclusiva, conseguentemente in capo alla medesima società patrimoniale non ci deve essere commistione tra servizi pubblici locali e servizi strumentali.

Come ha già avuto modo di ricordare questa Sezione, <<nel corso degli anni, in assenza di specifici divieti e in presenza di una disciplina normativa non sempre puntuale e soggetta a numerosi cambiamenti, alcuni enti hanno utilizzato lo strumento societario per svolgere funzioni ed attività di loro competenza in modo eterogeneo, senza distinguere fra la gestione di servizi pubblici locali, a rilevanza economica o privi di rilevanza economica, e servizi strumentali. Se è dubbio che la commistione fra le varie attività fosse ammissibile negli anni scorsi, oggi non lo è sicuramente più perché il legislatore ha dettato regole precise e differenziate per la gestione delle varie funzioni ed attività, stabilendo, altresì, specifiche incompatibilità fra la gestione di attività strumentali che vedono quale destinatario ed interlocutore l'ente locale e le attività a rilevanza economica che presentano un'incidenza sul mercato, sia pure locale>> (Lombardia/517/2011/PAR del 17 ottobre 2011).

Dunque, poiché <<in base alla previsione legislativa risultante dal citato art. 13 del d.l. n. 223, agli enti locali è precluso lo svolgimento di attività strumentali per il tramite di società che non siano ad oggetto esclusivo. In sostanza non è possibile che la stessa società che opera *in house* svolga per conto di uno o più enti attività strumentali e gestisca servizi pubblici locali>> (Lombardia/517/2011/PAR del 17 ottobre 2011).

I.3.4. Società patrimoniali operative che incrementano la consistenza del patrimonio immobiliare mediante lavori affidati dall'ente locale.

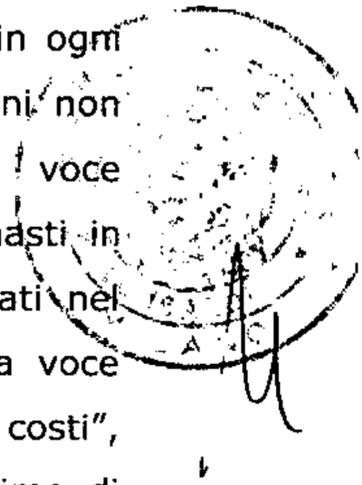
Nei punti che precedono, si è detto del patrimonio delle società che viene trasferito (in sede di costituzione o nel corso dell'operatività della società) dagli enti locali; tuttavia, in alcuni casi, le società patrimoniali incrementano il patrimonio immobiliare realizzando lavori sul patrimonio originariamente conferito.

In queste ipotesi (ovvero quando la società patrimoniale realizza interventi per incrementare la consistenza degli *assets* trasferiti dall'ente locale), le maggiori criticità riguardano due profili: quello della scelta del contraente per l'affidamento dei lavori e quello della contabilizzazione degli oneri sostenuti dalla società per svolgere i lavori.

Con riferimento alla prima questione l'Autorità della Vigilanza sui Contratti Pubblici (Avcp), investita dallo stesso Seprio Patrimonio s.r.l., ha escluso <<la praticabilità dello schema dell'*in house providing* nel settore dei lavori>> (del. n. 51 del 18.5.2011); infatti, l'affidamento diretto rappresenta una modalità di affidamento avente carattere eccezionale a cui l'ente locale può fare ricorso solo nei casi espressamente previsti dalla legge. Nel settore dei lavori, una società *in house providing* può realizzare interventi in affidamento diretto solo quando l'importo è contenuto nei limiti di quelli eseguibili in economia.

Con riferimento alla seconda questione –ovvero, in merito alla contabilizzazione degli oneri sostenuti per svolgere i lavori– la società patrimoniale, con le cautele che impongono i principi contabili, può astrattamente iscrivere i costi sostenuti nell'esercizio di competenza tra le immobilizzazioni che, a loro volta, negli anni successivi alla loro iscrizione devono essere sistematicamente ammortizzate in ogni esercizio. Quando la capitalizzazione dei costi riguarda lavori eseguiti su beni non ancora trasferiti alla società patrimoniale, l'iscrizione avviene alla voce "immobilizzazioni immateriali" per investimenti realizzati sui beni ancora rimasti in capo al comune (altrimenti, se i lavori fossero realizzati sui beni già entrati nel patrimonio della società, l'iscrizione nello stato patrimoniale avverrebbe alla voce "immobilizzazioni materiali"). Questa operazione di "capitalizzazione dei costi", dunque, è in astratto consentita alla società patrimoniale che opera in regime di contabilità economica, diversamente non è configurabile neanche in astratto per l'ente locale che opera in regime di contabilità finanziaria.

A questa diversa modalità di contabilizzazione dei costi (o spese) di investimento, a seconda che si operi in regime di contabilità economica o in regime di contabilità finanziaria, è riconducibile il rischio che l'ente locale, che si avvale della propria società patrimoniale per effettuare lavori di investimento, finisca per capitalizzare il canone di investimento corrisposto alla medesima società patrimoniale incrementando le immobilizzazioni del suo stato patrimoniale (operazione contabile, diversamente,



non consentita a quell'ente locale che non si avvale dell'interposizione societaria e per il quale, quindi, la spesa per investimento rimane una mera uscita finanziaria del titolo II).

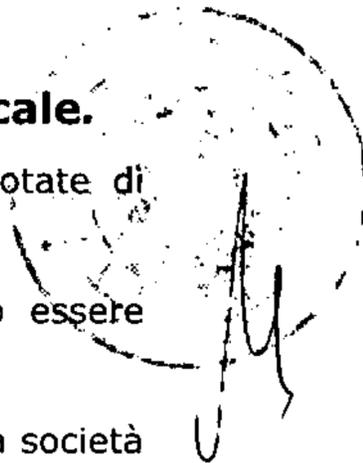
L'operazione contabile sin qui descritta, inoltre, presenta ulteriori criticità quando la società patrimoniale finanzia gli investimenti non solo con il canone di investimento corrispostogli dal Comune, ma anche attraverso finanziamenti provenienti da soggetti terzi o dal medesimo socio unico (ad es. sotto forma di "finanziamento soci" o di concessione di crediti). In maggior dettaglio, dal punto di vista dell'equilibrio finanziario dell'ente locale, una parte della programmazione degli investimenti sfugge al bilancio di previsione dell'ente locale (l'ente nel bilancio pluriennale impegna solo le somme che corrisponderà a titolo di canoni per investimento). Dal punto di vista della società, invece, questa capitalizzando i costi come immobilizzazioni, nei primi anni in cui realizza l'investimento (cioè prima che le immobilizzazioni vengano ammortizzate), finisce per registrare un apparente equilibrio finanziario. Tuttavia, l'equilibrio è solo apparente perché negli anni successivi, se i costi sostenuti per investimenti (e capitalizzati come immobilizzazioni) non produrranno benefici per la società (o, meglio, non consentiranno alla società pubblica di recuperare, nel periodo di ammortamento, le somme investite), la società entrerà in una inevitabile crisi finanziaria. Crisi finanziaria alla quale verrà chiamato a farvi fronte il socio pubblico con una richiesta da parte degli amministratori della società di incremento del canone per il servizio di interesse generale reso o del canone operativo per gli investimenti fatti.

I.4 La dotazione di risorse finanziarie da parte dell'ente locale.

Come tutte le società di diritto privato, quelle patrimoniali sono anche dotate di risorse finanziarie da parte dell'ente locale-socio unico.

I flussi finanziari del socio pubblico verso la propria partecipata possono essere qualificati come diretti o indiretti.

Tra i flussi finanziari diretti si ricordano: 1) la partecipazione alle perdite della società e gli interventi di ricapitalizzazione; 2) l'erogazione di somme al di fuori del conferimento in senso stretto (ovvero, le diverse forme di versamento in conto capitale, di versamento a fondo perduto e di finanziamento soci); 3) le erogazioni a titolo di corrispettivo del contratto di servizio o a titolo di corrispettivo per la realizzazione di piani operativi. Rappresentano altresì forme di finanziamento, anche se non di diretta rilevanza, le fattispecie di: 4) rilascio di garanzie dell'ente locale in favore della società partecipata per debiti che la società contrae verso terzi (in genere, mutui verso istituti di credito); 5) la mancata esazione di crediti scaduti che



l'ente locale vanta verso la sua partecipata (es. per restituzione finanziamento soci, per pagamento canone concessorio...); 6) la concessione di diritti di godimento a vario titolo del socio in favore della società.

Il legislatore, consapevole dei rischi connessi a queste forme di finanziamento in favore di società a cui sono esternalizzati servizi o attività strumentali, ha introdotto un importante vincolo di finanza pubblica (art. 6, comma 19, D.L. n. 78/10 come conv. nella l. n. 122/2010). La norma 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. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma>>.

1) Partecipazione alle perdite della società e interventi di ricapitalizzazione.

Le operazioni di ripiano perdite in generale si differenziano da quella più specifica di ricapitalizzazione per il fatto che in quest'ultima ipotesi le perdite (derivanti da fatti gestionali) impongono azioni di ricostituzione del capitale sociale che si attesta al di sotto del limite legale.

La Magistratura contabile, con riferimento alle possibilità di ripiano delle perdite degli organismi partecipati, ha richiamato il divieto posto dall'art. 119, co. 6, Cost., di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, nonché l'art. 3, co. 19, l. 24 dicembre 2003, n. 350, che vieta il ricorso all'indebitamento per conferimenti volti alla ricapitalizzazione e al ripiano di perdite delle aziende o delle società. Inoltre, dopo l'entrata in vigore dell'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010, <<i movimenti di capitale dall'ente locale alla società sono consentiti solo se le relative

somme sono vincolate alla realizzazione di investimenti, ovvero al ripiano delle perdite consistenti nella riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale (art. 2447 c.c.), mentre resta esclusa qualsiasi destinazione alla copertura di spese derivanti dalla gestione corrente>> (così, il Referto sugli Enti Locali deliberato nel corso dell'anno 2012 e C. conti, sez. contr. Piemonte, 29 settembre 2011, n. 119/PAR).

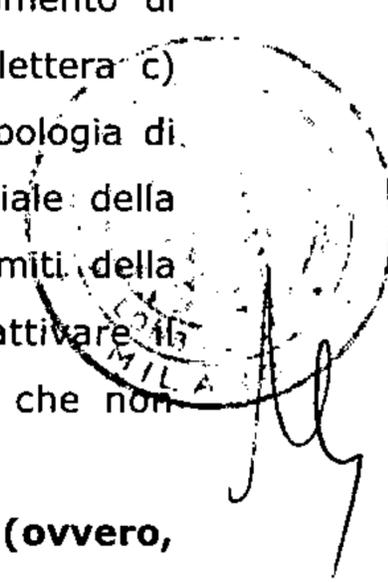
Dunque il ripiano delle perdite, anche quando è finalizzato a ricostituire il capitale sociale sceso sotto i limiti di legge, è qualificabile come spesa corrente di gestione e non rappresenta un investimento. Ne consegue che la ricapitalizzazione per perdite soggiace ai limiti previsti dall'art. 187 TUEL in caso di utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

La Magistratura contabile si è occupata della ricapitalizzazione delle società partecipate anche in merito alla specifica questione del procedimento per il riconoscimento di debito fuori bilancio disciplinato dall'art. 194 TUEL e, più in particolare, in merito alla lettera c) della norma richiamata, in cui si fa riferimento a debiti per <<ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali>>.

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 (princ. Cont. n. 2 cpv. 106). La formulazione della lettera c) dell'art. 194 del TUEL, infatti, comporta che può essere riconosciuta la tipologia di debito fuori bilancio soltanto laddove la reintegrazione del capitale sociale della società di cui l'Ente possiede una quota avvenga nelle forme e nei limiti della disciplina di cui al codice civile. In altri termini, l'ente locale non può attivare il procedimento previsto dall'art. 194 TUEL per un ripianamento perdite che non faccia scattare l'obbligo di ricostituire il capitale sociale ex art. 2447 c.c.

2) Erogazione di somme al di fuori del conferimento in senso stretto (ovvero, le diverse forme di versamento in conto capitale, di versamento a fondo perduto e di finanziamento soci).

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" (a) o a quello del versamento in conto (futuro) aumento capitale (b) o, infine, versamento a fondo perduto (c).

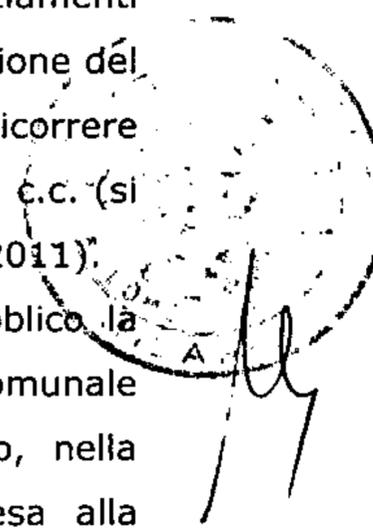


(a) I versamenti che il socio opera a titolo di finanziamento costituiscono una forma di prestito con obbligo di rimborso del capitale da parte della società (quando si è in presenza di una s.r.l., la restituzione del finanziamento, per tutelare i terzi creditori, può essere postergata ai sensi dell'art. 2467 c.c.). Dunque, con il finanziamento del socio quest'ultimo, 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 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. (si veda la delibera C. Conti, sez. contr. Lombardia/459/2011/PRSE del 12 luglio 2011).

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, nella motivazione del provvedimento amministrativo, la "causa giuridica" sottesa alla remissione di debito, nonché i motivi sopravvenuti che inducono l'ente a rinunciare al credito verso la propria società partecipata (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).

La fattispecie del "finanziamento socio", inoltre, quando viene posta in essere per sopperire ad una sofferenza finanziaria della società è indice di una particolare criticità



anche per l'equilibrio finanziario del socio pubblico che effettua il finanziamento. Infatti, l'ente locale che eroga il "finanziamento soci" in astratto è legittimato a iscriverne il credito per il rimborso del finanziamento (fruttifero o infruttifero che sia) tra i residui attivi; tuttavia, l'ente locale che effettua questa operazione contabile pur sapendo che la propria società non è in grado di restituire il finanziamento o tollerando la mancata riscossione del credito da rimborso (di cui si dirà oltre al punto 5) viola le regole di sana gestione finanziaria e pregiudica il mantenimento degli equilibri di bilancio. In altri termini, l'ente locale che mantiene residui attivi per crediti verso la propria società partecipata sulla scorta del titolo giuridico "rimborso finanziamento soci" altera il risultato di amministrazione quando è a conoscenza delle difficoltà finanziarie della propria società partecipata di rientrare dall'esposizione debitoria.

(b) 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).

(c) 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, comma 19, D.L. n. 78/10 richiamato in precedenza. Dunque, quando l'ente locale sceglie 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.

3) Erogazioni a titolo di corrispettivo del contratto di servizio o a titolo di corrispettivo per la realizzazione di piani operativi.

In merito ai c.d. contratti di servizio è opportuno ricordare che l'ente locale ha il dovere di mantenere gli equilibri di bilancio della società ed il dovere dell'ente locale di effettuare una ponderata valutazione sulla gestione della società in termini di costi/ricavi. In particolare, con i **c.d. contratti di servizio** l'ente locale disciplina i rapporti con la propria società partecipata per la gestione di uno o più servizi. Sovente poiché si tratta di servizi che prima del loro trasferimento erano gestiti direttamente dall'ente locale, con i contratti *de quibus* vengono trasferiti alla società anche posizioni debitorie e creditorie inerenti al servizio trasferito (ex art. 2558 cod.civ. che regola la successione dei contratti nell'ipotesi di trasferimento d'azienda), nonché il personale secondo lo schema giuridico della cessione del ramo d'azienda (art. 2112 cod.civ.).

Contenuto più ampio, invece, hanno i **c.d. piani operativi** che ogni anno l'amministrazione comunale approva indicando gli obiettivi (connessi al piano delle opere pubbliche) che la società deve realizzare ed individuando gli oneri finanziari posti a carico dell'ente locale (conferimenti, contributi in conto esercizio, contributi in conto capitale o a fondo perduto, finanziamenti con obbligo di rimborso, copertura perdite di esercizio). Proprio l'ampiezza delle forme di finanziamento, riscontrata dall'esame dei piani operativi, è fonte di criticità per gli enti locali che si avvalgono di società patrimoniali operative (di cui si è detto al punto I.3.4 della presente delibera). Le criticità si riscontrano sia sul piano della programmazione sia sul piano dell'esecuzione degli interventi oggetto dei piani operativi approvati di anno in anno dal consiglio comunale. In maggior dettaglio, sul piano della programmazione, poiché il piano degli investimenti viene adottato dalla società, l'ente locale che utilizza lo strumento societario impropriamente "mette in cantiere" opere senza parallelamente

procedere ad un adeguamento degli impegni sul bilancio pluriennale delle opere confidando che una parte delle stesse si autofinanzino con la gestione dal parte della medesima società di altri servizi a rilevanza economica (ad esempio, quello di farmacia comunale). In altre parole, i piani operativi predisposti dalla società vengono utilizzati dall'ente locale anche per "finanziare investimenti" che non sarebbero finanziariamente sostenibili attraverso il bilancio pluriennale collegato al piano delle opere pubbliche.

In sede di esecuzione del piano operativo, inoltre, l'ampia gamma di contributi finanziari (conferimenti, contributi in conto esercizio, contributi in conto capitale o a fondo perduto, finanziamenti con obbligo di rimborso, copertura perdite di esercizio) corrisposti dall'ente locale pongono le stesse problematiche evidenziate al punto n. 2 che precede.

4) Rilascio di garanzie dell'ente locale in favore della società partecipata per debiti che la società contrae verso terzi.

Qualora l'ente locale rilasci garanzie personali, anche atipiche come la *lettera di patronage*, in favore della propria società partecipata per debiti contratti dalla medesima società nei confronti di soggetti terzi, deve essere rispettata la disciplina contenuta nel TUEL, sia con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad autorizzare il rilascio della garanzia (ovvero, il consiglio comunale), sia con riferimento al rispetto dei limiti sulla capacità di indebitamento (gli interessi accessori al rilascio della garanzia personale devono essere calcolati ai fini della capacità di indebitamento nella misura indicata dall'ultimo comma dell'art. 207 TUEL) (in questo senso si vedano le delibere Lombardia/459/2011/PRSE del 12 luglio 2011 e il parere n. 92/2010 della medesima sezione di controllo, nonché Corte dei Conti, sez. contr. Emilia Romagna, Deliberazione n. 17/2011/PRSP del 7 aprile 2011).

5) Mancata esazione di crediti scaduti che l'ente locale vanta verso la propria partecipata.

Costituisce, invece, un flusso finanziario indiretto la mancata esazione di crediti scaduti che l'ente locale vanta verso la sua partecipata a titolo di restituzione del finanziamento ricevuto o di pagamento del canone concessorio pattuito con precedente convenzione. Infatti, anche in assenza di una esplicita regolamentazione della dilazione del credito, può essere accertato un tacito *pactum de non petendo*, ovvero quel patto che si risolve in un "impegno di non chiedere" del creditore che rinuncia all'azione nascente dalla sua pretesa creditoria ma, nel contempo, non estingue il debito dedotto in obbligazione. In maggior dettaglio, questo negozio trova le sue origini nel diritto romano classico dove il patto in parola contraddistingueva

quell'accordo con cui il creditore prometteva al debitore di non chiedere l'adempimento della prestazione dedotta in obbligazione; il nostro codice civile non fa menzione dell'istituto del *pactum de non petendo*, né si rinviene un istituto che possa ad esso essere assimilato per struttura ed effetti, ad ogni buon conto, la dottrina riconosce l'esistenza di diverse varianti del *pactum de non petendo* la cui caratteristica comune viene rinvenuta nell'inesigibilità del credito (si veda in questo senso, Lombardia/308/2012/PRSE del 28 giugno 2012).

Dunque, la mancata escussione del credito -anche in assenza di una rinuncia del sottostante diritto- rappresenta una forma di finanziamento in favore del debitore.

6) Concessione di diritti di godimento a vario titolo del socio in favore della società.

La concessione di diritti di godimento a titolo oneroso del socio in favore della propria società rientra nella generale autonomia negoziale dell'ente locale di concludere contratti commutativi. Diversamente la concessione di diritti di godimento a titolo gratuito dell'ente locale in favore della propria società va ricondotta alla più generale questione sull'ammissibilità o meno di attribuzioni patrimoniali da parte dell'ente locale a un soggetto terzo che opera nel medesimo ambito territoriale, al fine di consentire lo svolgimento di un'attività di rilevante interesse per la comunità amministrata. Ne consegue che, in questa seconda ipotesi, trova applicazione il principio generale per cui se l'attribuzione è finalizzata a soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune tramite lo strumento societario, la concessione del diritto di godimento gratuito può avere una sua giustificazione che, ad ogni buon conto, deve sempre essere esplicitata dall'amministrazione comunale.

Parte II: principali vicende che hanno riguardato la costituzione e l'operatività della società patrimoniale del Comune di Tradate (la società Seprio Patrimonio Servizi S.r.l., già Gemi s.r.l.).

- 21 aprile 2005: il comune di Tradate (delibera di giunta n. 136) conferisce l'incarico di assistenza e consulenza per studio di fattibilità avente ad oggetto la costituzione di una società patrimoniale intercomunale. Nella delibera si legge che la giunta esprime atto di indirizzo volto a conferire questo incarico al "Laboratorio Utilities & Enti Locali" (LUEL).
- 29 novembre 2005: il comune di Tradate (delibera di consiglio n. 81) approva l'acquisto delle quote della società GEMI s.r.l. per l'importo complessivo di € 600.000,00.

- 24 gennaio 2006: con atto pubblico (notaio Enrico Chiodi Daelli, rep. n. 162567/29843) viene formalizzato l'acquisto delle quote societarie.
- 15 maggio 2006: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 24) approva il nuovo statuto della Gemi s.r.l., società patrimoniale a totale partecipazione comunale. Con la delibera la società viene qualificata come Società Patrimoniale Operativa "in house" e acquisisce la nuova denominazione Seprio Patrimonio Servizi s.r.l..
- 26 maggio 2006: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 31) dispone di individuare i beni e servizi comunali da trasferire alla società Seprio Patrimonio e Servizi s.r.l., nonché dà atto che i cespiti verranno formalmente trasferiti alla società con successivi atti, dopo l'effettuazione della perizia.
- 31 luglio 2006: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 56) prende atto della perizia redatta (per conto di LUEL) su alcuni beni (in particolare, l'acquedotto e i pozzi, la rete fognaria ed il terreno sito in via Colombini). Con il medesimo provvedimento, inoltre, approva il conferimento dei cespiti di cui sopra alla Seprio Patrimonio e Servizi s.r.l. in attuazione di quanto già disposto con la delibera n. 31 del 2006; infine, delibera l'approvazione degli schemi di contratto relativi alla gestione del verde pubblico, della pubblica illuminazione, della raccolta rifiuti e igiene urbana, di gestione degli impianti sportivi e del servizio idrico integrato (acquedotto e fognatura).
- 31 luglio 2006: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 57) dispone di integrare la deliberazione di G.C. n. 31/06 con il trasferimento alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. dei seguenti servizi: gestione del servizio manutenzione delle strade e gestione della manutenzione degli immobili. Contestualmente, approva gli schemi di contratto relativi a detti servizi.
- 29 novembre 2006: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 87) autorizza il rilascio di fideiussione alla Banca Credito Bergamasco di Tradate, a garanzia del credito vantato dalla Banca verso la Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.. Nella delibera si precisa che la fideiussione è così distinta: <<- € 231.612,33.= per rilascio fideiussione a favore della società Econord s.p.a. con validità 1 anno, rinnovabile tacitamente; - € 3.000.000,00 quale mutuo chirografario da rimborsare con cadenza semestrale, in 12 anni di cui i primi due di pre-ammortamento>>. Il comune, inoltre, si impegna ad iscrivere nel Bilancio di Previsione di ciascun anno, fino alla scadenza del rimborso del mutuo, l'importo relativo ad un'annualità di ammortamento del mutuo medesimo per il quale è stata rilasciata la garanzia fideiussoria di € 3.000.000,00, nonché procederà ad iscrivere l'impegno per la fideiussione di € 231.612,33, su idoneo capitolo di spesa. Il Comune, altresì, manifesta l'intento di

recuperare dalla Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. ogni eventuale spesa ed onere relativi alla predetta fideiussione. Da ultimo nella richiamata delibera consiliare si puntualizza che l'importo della fideiussione di € 3.000.000,00 è per mutuo, mentre quello di € 231.612,33 rientra tra le altre operazioni di indebitamento.

- 12 marzo 2007: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 14) prende atto della proposta di Piano operativo 2007 della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l..
- 23 luglio 2007: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 46) presta fideiussione alla Banca Credito Bergamasco di Tradate, a garanzia del credito vantato dalla Banca verso la Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. Nella delibera si precisa che la fideiussione è così distinta: <<€ 3.000.000,00 quale mutuo chirografario da rimborsare con cadenza semestrale, in 15 anni oltre il primo pre-ammortamento>>. Con la citata delibera il comune dà anche atto che <<l'importo della fideiussione di € 3.000.000,00 è finalizzato all'accensione di mutuo>> e <<che nel bilancio di Previsione 2007 e triennale 2007 - 2009 sono stati istituiti gli appositi capitoli relativi alle annualità di ammortamenti in dipendenza della garanzia prestata così individuati: anno 2007 cap. 37372 Importo € 80.000; anno 2008 cap. 37372 Importo € 300.000; anno 2009 cap. 37372 Importo € 300.000>>. Nel documento in esame, inoltre, l'amministrazione comunale si impegna <<di recuperare ogni eventuale spesa ed onere relativi e conseguenti al rilascio ed operatività della presente fideiussione, per la sua durata, dalla S.P.S. s.r.l.>> e stabilisce <<che i canoni annuali per parte capitale richiesti dalla Seprio Patrimonio e Servizi per l'importo complessivo di € 1.522.167 saranno corrisposti con le seguenti modalità: 1° rata pari al 25% degli importi dovuti entro il 30 aprile di ogni anno; 2° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 30 giugno di ogni anno; 3° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 30 settembre di ogni anno; 4° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 31 dicembre di ogni anno al netto delle somme accantonate di cui al punto 3 per il rilascio delle polizza fidejussorie; il saldo, corrispondente alle cifre garantite, entro il 31 luglio dell'anno successivo, dopo aver accertato che la S.P.S. abbia pagato le rate di rientro corrispondenti>>.

Per giustificare il rilascio della garanzia fideiussoria, nelle premesse della delibera si legge, che <<con deliberazione di Consiglio Comunale n. 9 del 5 febbraio 2007 è stato approvato il Bilancio 2006 della Società Patrimoniale Comunale "Seprio Patrimonio e Servizi srl" ed il Piano Operativo 2007>> e che <<con il piano operativo 2007 la società si impegna a realizzare investimenti per opere pubbliche per l'importo complessivo di € 19.305.864. come illustrato alle pagine 15; 17; 19; 21 del piano>>.

A fronte dell'impegno oggetto del piano operativo e dei servizi svolti, nella delibera si prende atto che <<la Società ha chiesto al comune la assegnazione di un canone annuale di € 1.522.167 così ripartito: servizio idrico integrato € 225.000; illuminazione pubblica € 26.000; strade € 836.167; manutenzione edifici comunali € 55.000; impianti sportivi € 380.000>> A fronte di detti impegni, il Consiglio comunale delibera che <<con l'approvazione del Bilancio di previsione 2007 e triennale 2007 - 2009 il Comune ha previsto l'istituzione degli appositi capitoli per l'erogazione dei canoni richiesti; la Società, per realizzare gli investimenti previsti, si trova nella necessità di reperire le risorse finanziarie sia per realizzare gli investimenti che per poter acquisire le attrezzature, tecniche, gli immobili ed il loro adattamento allo scopo cui sono destinati nota n. 2085 del 12.07.2007>>.

• 8 aprile 2008: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 14) <<A) Recepisce il Piano Operativo annuale - anno 2008 - della Società patrimoniale comunale "Seprio Patrimonio Servizi srl" B) Prende atto che i canoni da corrispondere alla Società del Comune per i servizi affidati, di parte corrente e di parte capitale, sono individuati dagli appositi capitoli di Bilancio di Previsione anno 2008 in corso di approvazione e che sono pure individuate nel Bilancio comunale, triennio 2008-2010, le spese a copertura delle fidejussioni rilasciate a garanzia dei mutui contratti dalla Società (allegati prospetti triennio 2008-2009-2010). C) Prende atto che il pagamento dei canoni previsti per ciascun servizio dovrà avvenire annualmente con le seguenti modalità:

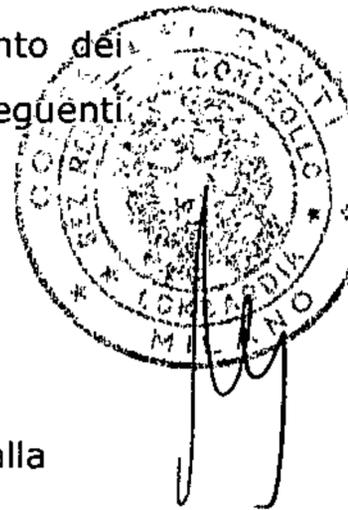
Canoni di parte ordinaria:

- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 aprile;
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 giugno
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 settembre
- il 15% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 15 dicembre
- il saldo pari al 10% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro 30 giorni dalla presentazione del Bilancio societario.

Canoni di investimento

- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 aprile;
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 giugno
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 settembre
- il 15% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 15 dicembre
- il saldo pari al 10% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro 30 giorni dalla presentazione del Bilancio societario.

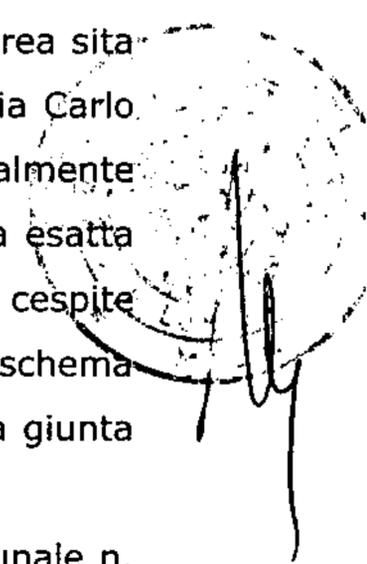
D) Prende altresì atto che i pagamenti saranno preventivamente subordinati alla verifica della programmazione richiesta per il patto di stabilità relativamente agli investimenti. E) Prende atto che il Comune provvederà a trasferire a Seprio le risorse economiche accantonate a garanzia delle fidejussioni rilasciate per i mutui contratti dall'azienda stessa ed individuate al capitolo 37374 del bilancio 2008 e ai capitoli 37372, 37374 e 42752 del Bilancio triennale anni 2009 e 2010 in corso di



approvazione, con le seguenti modalità: - 50% degli importi accantonati entro il 31 luglio di ciascun anno a fronte della dimostrazione da parte di Seprio dell'avvenuto pagamento all'Istituto mutuante delle rate di mutuo oggetto di fideiussione - 50% degli importi accantonati entro il 31 gennaio di ciascun anno a fronte della dimostrazione da parte di Seprio dell'avvenuto pagamento all'Istituto mutuante delle rate di mutuo oggetto di fideiussione preve variazioni di bilancio e definizione degli interventi>>.

- 8 aprile 2008: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 15) individua i servizi comunali trasferiti e da trasferire alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. come segue: <<servizio idrico integrato - servizio igiene urbana - gestione degli impianti sportivi - gestione illuminazione pubblica - gestione farmacie comunali - servizio cimiteriale e gestione delle luci votive - gestione del servizio di manutenzione delle strade - gestione di trasmissione dati, teleriscaldamento e produzione di calore ed energia elettrica tramite fonti alternative - gestione del rapporto contrattuale esistente per la distribuzione del gas e l'eventuale accordo per il riscatto anticipato della rete e la sua successiva gestione>>. Delibera, inoltre, di individuare i beni trasferiti e da trasferire alla Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. in questi termini: <<Rete acquedotto e pozzi - Rete fognatura - Illuminazione pubblica di proprietà comunale - Piscina - Centro sportivo via Europa - Centro sportivo via Oslavia - Centro sportivo via Roma - area sita in via Colombini - area sita in via delle Rimembranze - area sita in via Lega Lombarda - area dita in fregio a via Saporiti - immobile sito in via Carlo Rossini >>. Nella delibera il comune dà atto che i cespiti verranno formalmente conferiti alla società con successivi atti della Giunta Comunale a seguito della esatta individuazione catastale e di apposita perizia di stima attestante il valore del cespite conferito. Con la suddetta delibera il comune procede anche ad approvare lo schema di contratto di servizio che contiene i criteri per l'approvazione, da parte della giunta comunale, dei singoli contratti di servizio o delle modifiche di quelli esistenti.

- 21 aprile 2009: il comune di Tradate con la delibera del consiglio comunale n. 21 provvede a: <<A) Recepisce il Piano Operativo annuale - anno 2009 - della Società patrimoniale comunale "Seprio Patrimonio Servizi srl" B) Prende atto che i canoni da corrispondere alla Società del Comune per i servizi affidati, di parte corrente e di parte capitale, sono individuati dagli appositi capitoli di Bilancio di Previsione anno 2009 in corso di approvazione e che sono pure individuate nel Bilancio comunale, triennio 2009-2011, le spese a copertura delle fideiussioni rilasciate a garanzia dei mutui contratti dalla Società. C) Prende atto che il pagamento

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains illegible text, likely an official seal or certification mark. The signature is a cursive script.

dei canoni previsti per ciascun servizio dovrà avvenire annualmente con le seguenti modalità:

Canoni di parte ordinaria:

- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 aprile;
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 giugno
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 settembre
- il 15% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 15 dicembre
- il saldo pari al 10% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro 30 giorni dalla presentazione del Bilancio societario.

Canoni di investimento

- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 aprile;
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 giugno
- il 25% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 30 settembre
- il 15% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro il 15 dicembre
- il saldo pari al 10% dell'intero ammontare sarà corrisposto entro 30 giorni dalla presentazione del Bilancio societario.

D) Prende altresì atto che i pagamenti saranno preventivamente subordinati alla verifica della programmazione richiesta per il patto di stabilità relativamente agli investimenti>>.

• 30 aprile 2010: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 20), in sede di esame e approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2009, dà atto che l'importo di € 8.746.863,84 è relativo alla concessione di crediti alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., precisando che si tratta di fondi che dovranno essere restituiti al comune (credito appostato nei residui attivi titolo IV).

• 24 giugno 2010: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 33) prende atto della presentazione del piano economico finanziario annuale della società patrimoniale comunale Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. per l'anno 2010. Prende, altresì, atto che detto piano era stato approvato da parte dell'assemblea dei soci in data 11 giugno 2010.

• 24 giugno 2010: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 34) approva il piano delle valorizzazioni dei beni immobili (di cui all'elenco allegato) e modifica la G.C. n. 133 del 10/05/2007 e C.C. 46 del 23/7/2007 stabilendo che l'importo del canone investimenti già determinato in €1.523.000,00, a decorrere dall'anno 2010, viene ridotto e fissato in €1.000.000,00. Nella delibera si precisa anche che <<nel bilancio di previsione esercizio 2010 e pluriennale 2010/2012 sono iscritti i canoni da trasferire a SPS per l'anno 2010 sia per le spese di investimento, sia per le fidejussioni, dando atto che le somme accantonate per eventuale pagamento delle annualità di ammortamento per mutui già assunti dalla società, nei limiti delle fidejussioni rilasciate da questo Consiglio Comunale con atto n. 46 del 23/7/2007 saranno stornate a favore della società stessa nell'importo corrispondente alle fidejussioni stesse>>.

- 26 ottobre 2010: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 63) integra il piano delle alienazioni e valorizzazione dei beni del patrimonio comunale, approvato con la precedente delibera di consiglio comunale n. 34/2010. L'integrazione si rende necessaria in quanto l'ente locale intende conferire alla società totalmente partecipata (Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.) il centro polifunzionale denominato Villa Truffini ed il centro culturale Frera.
- 30 ottobre 2010: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 69) decide di conferire a titolo oneroso, alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., il centro polifunzionale denominato Villa Truffini ed il centro culturale Frera, per un importo complessivo di € 6.831.400,00. Nella delibera si dà atto che l'importo è stato stimato mediante perizia asseverata e che <<per il conferimento dei beni patrimoniali in questione ed iscritti nell'elenco dei beni patrimoniali disponibili non può essere esperita la procedura di pubblicità sancita dall'art. 12 della legge 127/97 in quanto la destinazione degli stessi è vincolata all'utilizzo della collettività che solo la società totalmente partecipata può garantire in considerazione altresì del controllo analogo che il socio unico esercita>>.
- 27 dicembre 2010: il comune di Tradate (deliberazione Giunta Comunale n. 207) approva il testo della lettera di *patronage* che sarà sottoscritta dal sindaco per unanime volontà della giunta comunale. Nella delibera si dà atto che <<trattasi di patrocinio rassicurante l'Istituto di credito a concedere il finanziamento alla società quale consapevolezza dell'indebitamento, precisando che non trattasi di fidejussione da rilasciare ai sensi dell'art.207 del TUEL 267/2000, e sarà la società ad assolvere alle annualità di pagamento>>.
- 28 dicembre 2010: si riunisce il C.d.A della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. per deliberare sull'acquisizione a titolo oneroso dei beni immobili ex Frera e Villa Truffini. Il presidente del C.d.A della società informa i presenti che, in data 27.12.2010, la Giunta comunale ha approvato il testo della lettera di patronage, prestata a garanzia dell'indebitamento della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. Il C.d.A delibera di procedere alla sottoscrizione dell'atto di acquisizione a titolo oneroso, dal comune di Tradate, degli immobili denominati ex Frera e Villa Truffini, per un importo complessivo di Euro 6.831.400,50.
- 30 dicembre 2010: viene stipulato l'atto pubblico di compravendita (notaio Mario Fugazzola rep. n. 182566) con cui il comune di Tradate trasferisce alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., per il corrispettivo di complessivi € 6.831.400,50, l'immobile sito in via Zara n.37 e l'immobile sito in via Cavour angolo Corso Paolo Bernacchi. Nell'atto si precisa che il corrispettivo di € 6.831.400,50 verrà corrisposto con le seguenti modalità: <<quanto ad Euro 4.500.000,00 mediante utilizzo di parte del

ricavato di mutuo ipotecario di complessivi Euro 5.400.000,00>> che la società <<andrà a contrarre con la "VENETO BANCA HOLDING S.C.P.A." con atto a mio rogito in data odierna, ed a questo immediatamente successivo, precisandosi che su specifiche istruzioni della società mutuataria, al momento della erogazione della suddetta somma, che verrà effettuata contestualmente alla stipula del relativo contratto, verrà effettuato dall'istituto mutuante bonifico bancario di pari importo, già disposto dalla società mutuataria a favore del Comune cedente; il perfezionamento del mutuo di cui sopra, nonché i documenti contabili bancari concernenti l'accreditamento del sopracitato bonifico su conto corrente intestato al comune cedente, costituiranno prova dell'avvenuto pagamento della suddetta somma, senza necessità di alcun atto di quietanza; - quanto ad Euro 900.000,00 senza interessi, mediante assegni bancari o circolari non trasferibili emessi all'ordine del Comune cedente, ovvero mediante bonifici bancari disposti a favore dello stesso, in un'unica soluzione entro e non oltre il 31 trentuno marzo 2011 duemilaundici, contestualmente alla stipula di correlativo atto notarile di erogazione di quietanza; la residua somma di Euro 1.431.400,50 che completa il corrispettivo convenuto, la società cessionaria si obbliga a pagarla, senza interessi, mediante assegni bancari o circolari non trasferibili emessi all'ordine del comune cedente, ovvero mediante bonifici bancari disposti a favore dello stesso, in una o più soluzioni entro e non oltre il 31 trentuno dicembre 2012 duemiladodici>>. Il rappresentante del comune dichiara e garantisce che: <<gli immobili come sopra ceduti sono di esclusiva proprietà e completa disponibilità del comune cedente, liberi da pesi, vincoli, ipoteche e trascrizioni di pregiudizio>>.

- 30 dicembre 2010: la società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l stipula con la "VENETO BANCA HOLDING S.C.P.A." atto di mutuo fondiario con concessione di ipoteca immobiliare (atto notaio Mario Fugazzola rep. n. 182568). L'ipoteca viene concessa per la somma di € 9.720.000,00 che comprende e garantisce il capitale mutuato di € 5.400.000,00, un triennio di interessi al saggio contrattuale, spese di riscossione, gli accessori tutti e gli eventuali interessi di mora per € 4.320.000,00. Dal piano di ammortamento del mutuo acquisito in sede di istruttoria si evince che il costo dei soli interessi di ammortamento del mutuo a 15 anni contratto dalla Seprio Patrimonio Servizi s.r.l sarà pari a circa € 1.580.000,00.

- 24 maggio 2011: il comune di Tradate (delibera consiglio n. 35) vista la delibera n. 69 del 30 ottobre 2010, la quale prevedeva l'utilizzo dell'entrata di € 6.831.400,50, derivante dal trasferimento degli immobili ex Frera ed ex Villa Truffini, per l'estinzione dei mutui contratti, previo accordo con la giunta comunale, visto l'atto di indirizzo n. 52 del 7 aprile 2011 adottato dalla giunta comunale, delibera di estinguere

anticipatamente nr 21 mutui assunti con la Cassa DD.PP. e MEF per una spesa complessiva di € 5.400.000,00 (€4.950.000,00 quota capitale e € 450.000,00 per indennizzo). Viene rimandato a successivo provvedimento l'esecuzione del piano per l'estinzione anticipata per € 1.431.400,50 che verrà realizzato non appena sarà versato al comune, da parte della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., il saldo della operazione indicata nella delibera n. 69/2010.

Parte III: gravi irregolarità che hanno inficiato la sana gestione finanziaria dell'ente locale nel corso degli esercizi finanziari 2009 e 2010 mediante un utilizzo improprio della società Seprio Patrimonio Servizi S.r.l..

Prima di soffermarsi sulle gravi irregolarità finanziarie e contabili, in ragione di quanto detto nella parte I (punto I.3.3) della presente delibera, si rilevano due profili di criticità in ordine alla esistenza della società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l..

In primo luogo, viene in evidenza la violazione dell'art. 13 d.l. n. 223/06, poiché la società *in house* Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. ha, per conto del Comune di Tradate, contemporaneamente svolto attività strumentali e gestito servizi pubblici locali. Il comune di Tradate, infatti, con la delibera di consiglio n. 15 dell'8 aprile 2008, individua i seguenti servizi comunali trasferiti e da trasferire alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.: "servizio idrico integrato - servizio igiene urbana - gestione degli impianti sportivi - gestione illuminazione pubblica - gestione farmacie comunali - servizio cimiteriale e gestione delle luci votive - gestione del servizio di manutenzione delle strade - gestione di trasmissione dati, teleriscaldamento e produzione di calore ed energia elettrica tramite fonti alternative - gestione del rapporto contrattuale esistente per la distribuzione del gas e l'eventuale accordo per il riscatto anticipato della rete e la sua successiva gestione". Si aggiunga che, in merito alla fattispecie in esame, l'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture, nella deliberazione n. 51 adunanza del 18 maggio 2011, su parere richiesto dalla società Seprio, non riconosce l'esistenza di un controllo analogo del comune sulla società e, quindi, anche la legittimità dell'affidamento dei servizi.

In secondo luogo, si sottolinea la criticità connessa alla dotazione patrimoniale della società di cui si è ampiamente detto nella parte I di questa delibera. Infatti, sempre con la delibera di consiglio n. 15 dell'8 aprile 2008, l'amministrazione comunale individua i seguenti beni da trasferire alla Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.: "Rete acquedotto e pozzi - Rete fognatura - Illuminazione pubblica di proprietà comunale - Piscina - Centro sportivo via Europa - Centro sportivo via Oslavia - Centro sportivo

via Roma – area sita in via Colombini - area sita in via delle Rimembranze - area sita in via Lega Lombarda – area dita in fregio a via Saporiti - immobile sito in via Carlo Rossini”. Dunque, la società patrimoniale oggetto della presenta delibera è stata dotata di reti funzionali all’erogazione di servizi pubblici locali e di altri beni demaniali strumentali alle funzioni dell’ente locale, senza adottare cautele volte a garantire il regime dell’inalienabilità e dell’inespropriabilità che connota alcuni dei beni trasferiti. Alle criticità intrinseche della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. per le ragioni sin qui evidenziate, si aggiunge che l’ente locale ha “abusato” dello schermo societario per perpetrare gravi irregolarità contabili e finanziarie.

A) Uso improprio dello strumento societario per eludere i vincoli di finanza pubblica in materia di: 1) indebitamento; 2) patto di stabilità; 3) spesa per il personale; 4) affidamento consulenze.

1) Elusione dei vincoli di finanza pubblica in materia di indebitamento.

Dall’istruttoria compiuta da questa Sezione emerge che l’amministrazione comunale ha violato le regole di sana gestione finanziaria in materia di indebitamento in relazione a tre fattispecie che, anche se con diverse modalità, sono state realizzate attraverso un utilizzo improprio della società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.: a) trasferimento dell’esposizione debitoria nascente dai contratti di mutuo sulla società; b) trasferimento della sofferenza di cassa dell’ente locale sulla società partecipata che sconta le fatture verso l’ente medesimo presso istituti di credito; c) assunzione del lettera di *patronage* forte in violazione dell’art. 207 TUEL.

a) Trasferimento dell’esposizione debitoria nascente dai contratti di mutuo sulla società.

La società *in house*, sulla scorta di piani operativi che vengono di anno in anno approvati dal Comune di Tradate, assume l’impegno di realizzare le opere e contrae mutui con istituti di credito bancario. I mutui vengono garantiti dal Comune medesimo mediante rilascio di apposita garanzia e, anche se formalmente le rate vengono pagate dalla società *in house*, quest’ultima viene rimborsata dall’amministrazione comunale mediante pagamento di fatture la cui causale è proprio il rimborso del capitale e degli interessi previsti dal piano di ammortamento del mutuo.

L’elusione dei vincoli di finanza pubblica in materia di indebitamento degli enti locali è evidente: la società *in house* contrae il mutuo per realizzare opere di interesse comunale e paga le rate di ammortamento del mutuo per conto del comune che, in base a specifico impegno, è tenuto a rimborsargli.

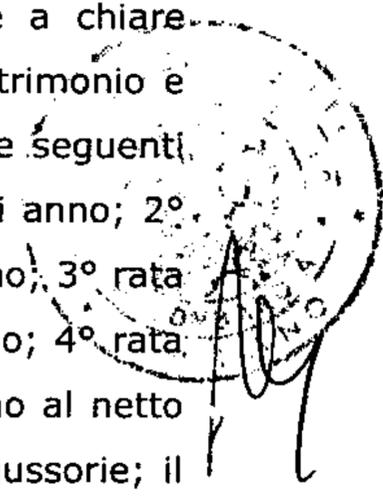
La manovra elusiva testè descritta emerge da una lettura combinata delle delibere del Consiglio comunale n. 87 del 29 novembre 2006 e n. 46 del 23 luglio 2007.

Con la prima delibera, il comune di Tradate autorizza il rilascio di fideiussione alla Banca Credito Bergamasco di Tradate, a garanzia del credito vantato dalla Banca verso la Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. (ovvero il credito di € 3.000.000,00 che l'istituto di credito rilascia alla società in house a titolo di <<mutuo chirografario da rimborsare con cadenza semestrale, in 12 anni di cui i primi due di pre-ammortamento>>).

Con la seconda delibera, il Comune *in primis* ribadisce che la garanzia fideiussoria viene rilasciata in quanto <<con deliberazione di Consiglio Comunale n. 9 del 5 febbraio 2007 è stato approvato il Bilancio 2006 della Società Patrimoniale Comunale "Seprio Patrimonio e Servizi srl" ed il Piano Operativo 2007>> e <<con il piano operativo 2007 la società si impegna a realizzare investimenti per opere pubbliche per l'importo complessivo di € 19.305.864. come illustrato alle pagine 15; 17; 19; 21 del piano>>.

Si aggiunga, poi, che l'amministrazione comunale esplicita che le rate del mutuo, anche se formalmente pagate dalla società in veste di mutuataria, di fatto sono rimborsate dal Comune nell'interesse del quale è stato concluso il contratto di finanziamento. In maggior dettaglio, nella richiamata delibera, si legge a chiare lettere <<che i canoni annuali per parte capitale richiesti dalla Seprio Patrimonio e Servizi per l'importo complessivo di € 1.522.167 saranno corrisposti con le seguenti modalità: 1° rata pari al 25% degli importi dovuti entro il 30 aprile di ogni anno; 2° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 30 giugno di ogni anno; 3° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 30 settembre di ogni anno; 4° rata pari all'ulteriore 25% degli importi dovuti entro il 31 dicembre di ogni anno al netto delle somme accantonate di cui al punto 3 per il rilascio delle polizza fidejussorie; il saldo, corrispondente alle cifre garantite, entro il 31 luglio dell'anno successivo, dopo aver accertato che la S.P.S. abbia pagato le rate di rientro corrispondenti>>.

Anche nella successiva delibera n. 14, dell'8 aprile 2008, il comune Consiglio comunale, prende atto che il Comune di Tradate <<provvederà a trasferire a Seprio le risorse economiche accantonate a garanzia delle fideiussioni rilasciate per i mutui contratti dall'azienda stessa ed individuate al capitolo 37374 del bilancio 2008 e ai capitoli 37372, 37374 e 42752 del Bilancio triennale anni 2009 e 2010 in corso di approvazione, con le seguenti modalità: - 50% degli importi accantonati entro il 31 luglio di ciascun anno a fronte della dimostrazione da parte di Seprio dell'avvenuto pagamento all'Istituto mutuante delle rate di mutuo oggetto di fideiussione - 50%



degli importi accantonati entro il 31 gennaio di ciascun anno a fronte della dimostrazione da parte di Seprio dell'avvenuto pagamento all'Istituto mutuante delle rate di mutuo oggetto di fideiussione preve variazioni di bilancio e definizione degli interventi>>. In altre parole, l'amministrazione comunale ha eluso le norme sull'indebitamento degli enti locali facendo contrarre i mutui dalla società interamente partecipata e contestualmente rilasciando, in favore degli istituti di credito, fidejussori a garanzia dei medesimi mutui. L'intento elusivo, d'altra parte, si desume dal fatto che le rate del mutuo -quota interessi e quota capitale- sono pagate dal comune.

b) Trasferimento della sofferenza di cassa dell'ente locale sulla società partecipata che sconta le fatture verso l'ente medesimo presso istituti di credito.

Come emerge dalla relazione sulla verifica amministrativa-contabile della Ragioneria Generale dello Stato (del 2 aprile 2012), il Comune di Tradate paga con ritardo le fatture emesse nei suoi confronti dalla Seprio Patrimoni Servizi s.r.l., per cui la società anticipa le fatture presso istituti di credito. L'anticipazione delle fatture rappresenta un "costo" per la società partecipata (contabilizzato alla voce "interessi ed altri oneri finanziari") la quale deve corrispondere gli interessi agli istituti di credito per i ritardati pagamenti da parte del Comune di Tradate. In particolare, la Ragioneria ha calcolato che, nel periodo 2006/2011, la società a causa dei ritardi negli incassi delle proprie fatture emesse nei confronti del Comune di Tradate ha corrisposto interessi passivi per complessivi € 89.213,65.

c) Assunzione di lettera di *patronage* forte in violazione dell'art. 207 TUEL.

La violazione del vincolo di finanza pubblica in materia di indebitamento degli enti locali, si ravvisa anche in merito all'operazione di rilascio della lettera di *patronage*. In particolare, il 27 dicembre 2010, il comune di Tradate con provvedimento di Giunta all'unanimità (deliberazione n. 207) approva il testo della *lettera di patronage* che sarà sottoscritta dal sindaco. Nella delibera si dà atto che <<trattasi di patrocinio assicurante l'Istituto di credito a concedere il finanziamento alla società quale consapevolezza dell'indebitamento, precisando che non trattasi di fidejussione da rilasciare ai sensi dell'art. 207 del TUEL 267/2000, e sarà la società ad assolvere alle annualità di pagamento>>. Il responsabile dei servizi finanziari del comune di Tradate, in merito alla proposta di delibera avente ad oggetto "approvazione della lettera di *patronage* impegnativa per conferimento beni alla SPS", esprime parere negativo in quanto: <<La lettera di *patronage* proposta è assimilabile alla garanzia fideiussoria e, quindi, ha i limiti previsti dall'art. 207 del Tuel 267/2000; il comune di Tradate, oltre a non avere la possibilità di garantire altre fidejussioni(ne sono state

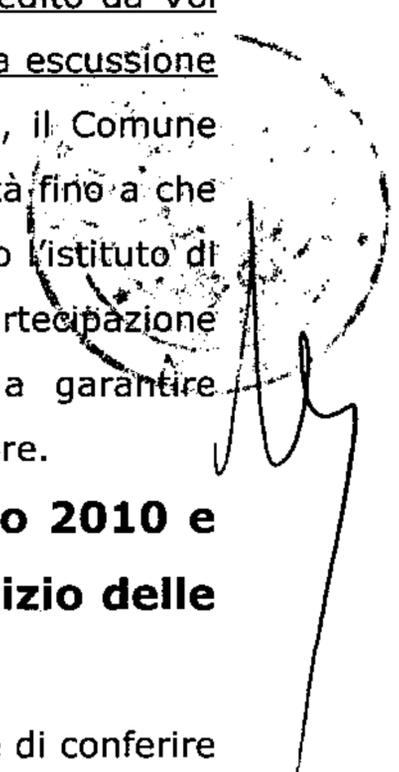
rilasciate per € 8.220.000,00) con l'assunzione di tale obbligazione sarebbe compromesso da un'eccessiva esposizione in situazioni anche solo potenzialmente debitorie, con il rischio di non mantenere una sana gestione finanziaria e l'equilibrio economico>>.

Come già detto nella parte I.4.4 della presente delibera, qualora l'ente locale rilasci garanzie personali, anche atipiche come la *lettera di patronage*, in favore della propria società partecipata per debiti contratti dalla medesima società nei confronti di soggetti terzi, deve essere rispettata la disciplina contenuta nel TUEL, sia con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad autorizzare il rilascio della garanzia (cioè, il consiglio comunale e non la giunta), sia con riferimento al rispetto dei limiti sulla capacità di indebitamento (gli interessi accessori al rilascio della garanzia personale devono essere calcolati ai fini della capacità di indebitamento nella misura indicata dall'ultimo comma dell'art. 207 TUEL) (in questo senso si vedano le delibere Lombardia/459/2011/PRSE del 12 luglio 2011 e il parere n. 92/2010 della medesima sezione di controllo, nonché Corte dei Conti, sez. contr. Emilia Romagna, Deliberazione n. 17/2011/PRSP del 7 aprile 2011).

Si aggiunga che nel caso di specie la lettera di *patronage* va qualificata come forte in quanto, dal documento acquisito nel corso dell'istruttoria, si legge che il Comune si impegna <<a rimborsare a Vostra semplice richiesta, ogni ragione di credito da Voi vantata nei confronti della nostra controllata senza necessità di preventiva escussione del debitore principale nei limiti massimi di € 5.400.000,00>>. Dunque, il Comune non si limita <<ad assistere tecnicamente e finanziariamente detta società fino a che la stessa fruirà delle Vostre linee di credito>>, nonché a tenere informato l'istituto di credito di ogni variazione che dovesse intervenire nella misura della partecipazione alla società; bensì, assume su di sé un vero e proprio impegno a garantire l'obbligazione assunta dalla società partecipata verso il soggetto finanziatore.

2) Elusione delle norme sul patto di stabilità per l'anno 2010 e alienazione di beni del patrimonio comunale in pregiudizio delle regole di sana gestione finanziaria.

Il comune di Tradate (delibera consiglio n. 69 del 30 ottobre 2010) decide di conferire a titolo oneroso, alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., il centro polifunzionale denominato Villa Truffini ed il centro culturale Frera, per un importo complessivo di € 6.831.400,00. Nella delibera si dà atto che l'importo è stato stimato mediante perizia asseverata e che <<per il conferimento dei beni patrimoniali in questione ed iscritti nell'elenco dei beni patrimoniali disponibili non può essere esperita la procedura di pubblicità sancita dall'art. 12 della legge 127/97 in quanto la destinazione degli stessi

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp is mostly illegible but appears to contain some text and a central emblem. The signature is a cursive script that extends downwards from the stamp.

è vincolata all'utilizzo della collettività che solo la società totalmente partecipata può garantire in considerazione altresì del controllo analogo che il socio unico esercita>>. Nella delibera si dà atto che a seguito di tale conferimento il comune di Tradate dovrà procedere, tramite il responsabile dei servizi finanziari, obbligatoriamente all'estinzione di parte dei mutui in ammortamento in accordo con la giunta comunale. Nella parte narrativa della delibera, dopo aver evidenziato la necessità di individuare misure atte a garantire all'Ente la razionalizzazione della spesa pubblica in modo da ridurre l'indebitamento, viene sottolineata l'impossibilità di procedere all'emissione di titoli per la ristrutturazione del debito in quanto, attualmente, lo spread definito dal D.M 30.12.2005 non garantisce l'economicità dell'operazione. In questo quadro, il Consiglio comunale ritiene che l'alienazione dei beni alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. costituisca l'unica possibilità per mantenere la disponibilità dei beni al servizio della collettività tradatese. L'operazione viene indicata come uno strumento di riequilibrio finanziario, con l'ottenimento immediato per il comune di Tradate di risorse finanziarie necessarie per l'estinzione di parte dei mutui e per effettuare eventuali investimenti.

Nella delibera si rappresenta, altresì, che la società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. accetta questa operazione (delibera C.d.A. del 15 ottobre 2010), previa acquisizione del finanziamento a condizioni economicamente vantaggiose e nel rispetto dell'assemblea societaria che ha chiesto che fosse assicurata la destinazione dei suddetti immobili a favore della collettività tradatese e di eventuali esigenze del comune di Tradate.

Sempre nella parte narrativa della delibera del Consiglio comunale si legge che<<per il conferimento dei beni patrimoniali in questione non può essere esperita la procedura di pubblicità sancita dall'art. 12 della legge 127/97 in quanto la destinazione degli stessi è vincolata all'utilizzo della collettività che solo la società totalmente partecipata può garantire in considerazione altresì del controllo analogo che il socio unico esercita>>.

Il collegio dei revisori dei conti, riunitosi in data 25 ottobre 2010, in merito alla proposta di deliberazione del consiglio comunale sin qui richiamata, esprime parere favorevole all'operazione di conferimento dei beni a titolo oneroso alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., <<subordinatamente al fatto che le risorse finanziarie originatesi siano destinate alla riduzione dei mutui dell'Ente; subordinatamente alla verifica della congruità e della convenienza economica delle misure adottate da parte dei responsabili di servizio di volta in volta coinvolti, ivi compresa la valutazione

economica in merito alle eventuali penali relative all'estinzione dei finanziamenti in essere ed alle spese relative ad imposte indirette e notarili>>.

Il segretario generale del comune di Tradate condiviso il parere espresso dal collegio dei revisori, precisa <<fermo restando il vincolo di destinazione degli immobili>>.

Il collegio dei revisori dei conti, successivamente, riunitosi in data 9 novembre 2010, nel relativo verbale precisa: <<Visto il nostro parere emesso in data 25 ottobre u.s., che prevedeva delle richieste preventive alla delibera avente ad oggetto "conferimento a titolo oneroso di beni alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.; Considerato che tali richieste preventive, essenzialmente in merito alla verifica della congruità e della convenienza economica delle misure adottate, non risultano essere state soddisfatte; Visto che il Consiglio comunale ha comunque approvato la succitata delibera, deliberandone altresì l'immediata eseguibilità, pur in difetto del supporto richiesto; Ribadisce che il parere favorevole subordinato rilasciato in data 25 ottobre 2010, alla luce delle premesse deve essere inteso come parere NEGATIVO sin dall'origine>>.

In una delle perizie estimative dei beni oggetto di conferimento allegate alla delibera, redatte dal responsabile del servizio tecnico urbanistico, più precisamente quella avente ad oggetto l'alienazione dell'immobile comunale sito in via Zara (denominato centro culturale Frera), alla pagina 7 si legge: <<si precisa che la ristrutturazione è avvenuta anche avvalendosi di finanziamenti regionali che vincolano a destinazione d'uso pubblico gli spazi dedicati alla biblioteca comunale>>.

Il 28 dicembre 2010 si riunisce il C.d.a. della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. per deliberare sull'acquisizione a titolo oneroso dei beni immobili ex Frera e Villa Truffini. Il presidente del C.d.a. della società informa i presenti che, in data 27.12.2010, la Giunta comunale ha approvato il testo della lettera di patronage, prestata a garanzia dell'indebitamento della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. Il C.d.a. delibera di procedere alla sottoscrizione dell'atto di acquisizione a titolo oneroso, dal comune di Tradate, degli immobili denominati ex Frera e Villa Truffini, per un importo complessivo di Euro 6.831.400,50.

Il 30 dicembre 2010 viene stipulato l'atto pubblico di compravendita (notaio Mario Fugazzola rep. n. 182566) con cui il comune di Tradate trasferisce alla società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l., per il corrispettivo di complessivi € 6.831.400,50, l'immobile sito in via Zara n. 37 e l'immobile sito in via Cavour angolo Corso Paolo Bernacchi. Nell'atto si precisa che il corrispettivo di € 6.831.400,50 verrà pagato con le seguenti modalità: <<quanto ad Euro 4.500.000,00 mediante utilizzo di parte del ricavato di mutuo ipotecario di complessivi Euro 5.400.000,00>> che la società <<andrà a

contrarre con la "VENETO BANCA HOLDING S.C.P.A." con atto a mio rogito in data odierna, ed a questo immediatamente successivo, precisandosi che su specifiche istruzioni della società mutuataria, al momento della erogazione della suddetta somma, che verrà effettuata contestualmente alla stipula del relativo contratto, verrà effettuato dall'istituto mutuante bonifico bancario di pari importo, già disposto dalla società mutuataria a favore del Comune cedente; il perfezionamento del mutuo di cui sopra, nonché i documenti contabili bancari concernenti l'accreditamento del sopracitato bonifico su conto corrente intestato al comune cedente, costituiranno prova dell'avvenuto pagamento della suddetta somma, senza necessità di alcun atto di quietanza; - quanto ad Euro 900.000,00 senza interessi, mediante assegni bancari o circolari non trasferibili emessi all'ordine del Comune cedente, ovvero mediante bonifici bancari disposti a favore dello stesso, in un'unica soluzione entro e non oltre il 31 trentuno marzo 2011 duemilaundici, contestualmente alla stipula di correlativo atto notarile di erogazione di quietanza; la residua somma di Euro 1.431.400,50 che completa il corrispettivo convenuto, la società cessionaria si obbliga a pagarla, senza interessi, mediante assegni bancari o circolari non trasferibili emessi all'ordine del comune cedente, ovvero mediante bonifici bancari disposti a favore dello stesso, in una o più soluzioni entro e non oltre il 31 trentuno dicembre 2012 duemiladodici>>. Il rappresentante del comune dichiara e garantisce che: <<gli immobili come sopra ceduti sono di esclusiva proprietà e completa disponibilità del comune cedente, liberi da pesi, vincoli, ipoteche e trascrizioni di pregiudizio>>.

Il medesimo giorno (ovvero, il 30 dicembre 2010), la società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. stipula con la "VENETO BANCA HOLDING S.C.P.A." atto di mutuo fondiario con concessione di ipoteca immobiliare (atto notaio Mario Fugazzola rep. n. 182568). L'ipoteca viene concessa per la somma di € 9.720.000,00 che comprende e garantisce il capitale mutuato di € 5.400.000,00, un triennio di interessi al saggio contrattuale, spese di riscossione, gli accessori tutti e gli eventuali interessi di mora per € 4.320.000,00.

Da quanto sin qui evidenziato, questa Sezione rileva cinque profili di gravi irregolarità in merito all'operazione de qua (di cui i punti 1, 2, 3 e 5 che seguono sono direttamente riferibili all'amministrazione comunale, mentre il punto 4 è riferibile agli organi gestori della società totalmente partecipata dall'amministrazione comunale).

1. In primo luogo, questa sezione rileva che l'operazione di estinzione anticipata dei mutui ha gravato il Comune di Tradate per costi di circa 450.000,00 euro a titolo di penale. Lo stesso Consiglio Comunale nella delibera n. 35 del 24 maggio 2011, dà atto che l'utilizzo dell'entrata, derivante dal trasferimento degli immobili ex Frera ed

ex Villa Truffini, per l'estinzione anticipata di n. 21 mutui assunti con la Cassa DD.PP. e MEF determina una spesa complessiva di € 5.400.000,00, di cui € 4.950.000,00 per quota capitale ed € 450.000,00 per indennizzo. Si aggiunga che l'operazione è fonte di ulteriori ed ingiustificati costi per il Comune di Tradate nella sua veste di socio unico della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.. Infatti, la società per pagare il prezzo della compravendita al suo unico socio ha dovuto contrarre un mutuo fondiario e, dal piano di ammortamento acquisito in sede di istruttoria, si evince che il costo dei soli interessi è stimato in circa € 1.580.000,00 ripartiti su 15 anni.

2. In secondo luogo, non viene preservato il vincolo pubblicistico di destinazione dei beni immobili ex Frera ed ex Villa Truffini in favore della collettività tradatese. In particolare, i beni sono destinati al servizio di biblioteca e a centro polifunzionale (vincolo di destinazione che, oltre che per le funzioni cui sono adibiti detti beni immobili, nel caso dell'immobile ex Frera Frera sussiste anche in ragione del fatto che lo stesso era stato ristrutturato con finanziamenti regionali che vincolano a destinazione d'uso pubblico gli spazi dedicati alla biblioteca comunale).

Come già ricordato nella prima parte della presente delibera, l'inserimento, ai sensi dell'art. 58 d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008, nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione di alcuni beni immobili dell'ente locale non determina "sic et simpliciter" l'inidoneità o la "effettiva" sottrazione del bene stesso alla sua originaria destinazione pubblica (nel caso di specie edificio ristrutturato con risorse regionali per destinarlo ad uso biblioteca civica). "A contrario", si può desumere che, qualora un bene sia ancora destinato ad essere utilizzato per un pubblico scopo, lo stesso non possa essere fatto rientrare nel novero dei beni disponibili, non essendo sufficiente la temporanea inidoneità del bene a quella funzione pubblica ovvero una temporanea utilizzazione ad altri fini perché il bene perda la qualificazione di "indisponibile" (cfr. Cass. Sezioni Unite, 21 aprile 1989, n. 1889).

L'amministrazione comunale di Tradate, dunque, inserisce i beni *de quibus* nel piano di valorizzazione del patrimonio comunale prima di alienarli alla società *in house*; tuttavia, pur non eliminando formalmente il vincolo di destinazione in favore della collettività, è consapevole che la propria società interamente partecipata non è in grado di pagarne il prezzo di acquisto se non disponendo giuridicamente dei beni medesimi. Così, l'amministrazione comunale formalmente trasferisce i beni alla società *in house* mantenendo il vincolo di destinazione ma contestualmente all'alienazione la società (di cui è socio unico) stipula contratto di mutuo fondiario e acconsente che l'istituto di credito iscriva un vincolo di natura reale sui beni trasferiti

(in particolare, la società interamente partecipata dal Comune di Tradate dispone giuridicamente dei beni su cui insiste il vincolo pubblicistico iscrivendovi ipoteca a garanzia del mutuo fondiario concesso dall'istituto di credito che ha finanziato la società per pagare il prezzo della cessione al Comune).

Dunque, da un esame complessivo dei negozi giuridici intercorsi (contratto di vendita dei beni immobili *de quibus* e stipula di mutuo fondiario per finanziare il pagamento del prezzo) emerge un'intrinseca contraddittorietà tra l'intento di cedere i beni con vincolo di utilizzo per la collettività (tanto da non adottare la procedura di pubblicità ex art. 12 l. n. 127/97) e l'iscrizione di ipoteca sugli stessi beni a garanzia del mutuo fondiario concesso dall'istituto di credito (ovvero, l'iscrizione di un vincolo reale che è di per sé atto di disposizione giuridica del bene).

3. In terzo luogo, il Comune di Tradate non ha evidenziato le ragioni della cessione dei beni (immobili ex Frera ed ex Villa Truffini) in favore della società 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 dal bene (c.d. gestione dinamica).

Dunque, poiché l'ente locale non ha giustificato la cessione alla propria società *in house* dei beni immobili ex Frera ed ex Villa Truffini, in termini di economicità della gestione (statica o dinamica) dei beni in origine facenti parte del suo patrimonio, l'operazione appare 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*.

4. In quarto luogo, l'operazione è stata fonte di considerevoli costi per la società interamente partecipata dal Comune. In particolare, vengono in rilievo i costi sostenuti per l'istruttoria bancaria: a fronte di un mutuo di € 4.500.000,00 (erogato il 31 dicembre 2010), sono state addebitate alla Seprio Patrimonio servizi s.r.l. le somme di € 54.000,00 per spese di istruttoria, di € 11.250,00 per imposta sostitutiva, di € 2.760,00 per spese perito e di € 420,00 per commissione perizia, mentre a fronte del mutuo di € 900.000,00 (erogato il successivo 31 marzo 2011) è stata addebitata l'imposta sostitutiva di € 2.250,00. A detti costi si aggiungono quelli per le spese notarili sostenute per la stipula dell'atto di compravendita e del contratto di mutuo fondiario (dalle fatture acquisite nel corso dell'istruttoria la spesa ammonta ad € 8.693,10).

In proposito, si deve altresì aggiungere che nel corso dell'istruttoria sono stati acquisiti i verbali del consiglio di amministrazione della società Seprio Patrimonio servizi s.r.l. (del 15.10.2010, del 24-28 e 29.12.2010 e del 4.3.2011). Dall'esame degli stessi emerge che la società Seprio Patrimonio servizi s.r.l., non solo non giustifica le ragioni economiche sottese all'operazione di acquisizione dei beni *de quibus*, ma addirittura è consapevole che questa operazione avrà conseguenze gravose in termini finanziari. Infatti, la società non avendo le risorse finanziarie sufficienti per pagare il prezzo di alienazione ricorre al credito bancario dietro iscrizione di ipoteca sui beni oggetto del trasferimento: il capitale mutuato è di € 5.400.000,00 a fronte di un'iscrizione ipotecaria per la somma di € 9.720.000,00 (si veda il contratto di mutuo fondiario stipulato innanzi al notaio Fugazzola il 30 dicembre 2010, rep. n. 182568 racc. 24384). Il finanziamento bancario ha un costo, a titolo di interessi, per la Seprio Patrimonio servizi s.r.l. per € 1.580.530,58 (si veda piano ammortamento del mutuo contratto con la Veneto Banca Holding S.c.p.a.).

5. In quinto luogo, nella fattispecie in esame, il trasferimento di beni immobili ex Frera ed ex Villa Truffini dall'ente locale in favore della propria società patrimoniale (senza, tra l'altro, ricorrere alla procedura di pubblicità prevista dall'art. 12 l. n. 127/97) integra una manovra finanziaria volta ad eludere vincoli di finanza pubblica posti dal patto di stabilità interno.

Nel verbale dell'assemblea ordinaria del 15.10.2010, in merito al conferimento da parte del Comune di Tradate dei beni in parola, si legge che il sindaco precisa che <<qualora l'operazione venisse a concludersi entro la chiusura dell'anno 2010, la stessa consentirebbe un vantaggio economico in capo al Comune nel riequilibrio di partite economiche di bilancio minacciate dalle sempre più stringenti norme statali>>. Infatti, se l'ente locale non avesse iscritto al titolo IV l'entrata da alienazione dei beni immobili per l'importo di € 6.202.000,00 (E11 pag. 46 questionario rendiconto 2010) non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010 e se non fosse stata iscritta contestualmente ipoteca sui beni trasferiti alla propria partecipata l'entrata finanziaria non sarebbe stata possibile. Dunque, l'entrata finanziaria per alienazioni in parte capitale -che ha consentito al Comune di Tradate di rispettare il patto di stabilità per l'anno 2010- è stata generata da una cessione di beni in favore della propria società che non solo non è rispondente alla causa giuridica propria delle dismissioni del patrimonio disponibile, bensì si traduce anche in un'operazione di indebitamento verso istituti di credito realizzata attraverso l'utilizzo improprio della società *in house*. La situazione è ancor più grave se si pensa che non solo la società interamente partecipata, ma anche il medesimo ente locale si è esposto direttamente verso

l'istituto di credito bancario che ha "generato la liquidità" rilasciando in suo favore lettera di patronage.

In altri termini, senza l'accredito della somma di € 4.500.000,00 (erogata dall'istituto di credito direttamente al Comune il 31 dicembre 2010), l'obiettivo del Patto di stabilità per l'anno 2010 non sarebbe stato mai raggiunto. L'entrata finanziaria in discussione solo apparentemente ha natura di corrispettivo per alienazione di beni immobili (e, quindi, potrebbe essere computata come entrata in conto capitale ai fini del patto di stabilità interno); infatti, da quanto detto in precedenza, l'entrata *de qua* trova la sua reale giustificazione nell'indebitamento nascente da un'operazione trilaterale tra l'ente locale, la sua società interamente partecipata e l'istituto di credito che ha concesso il mutuo fondiario per il pagamento del prezzo della cessione a fronte di iscrizione ipotecaria sui beni trasferiti e di rilascio di lettera di *patronage* da parte del Comune di Tradate. Dunque, poiché l'entrata in parola in realtà nasce da un'operazione di indebitamento, questa non può entrare a far parte del saldo finanziario per il calcolo del rispetto dell'obiettivo posto dal patto di stabilità per l'anno 2010.

In merito al comportamento tenuto dall'amministrazione comunale per eludere la normativa sul patto di stabilità per l'anno 2010, anche se non è stata fatta specifica istruttoria sul punto, si segnala un'ulteriore anomalia in punto di contabilizzazione dei servizi per conto terzi della somma di € 1.175.877,03 per Saldo 30% contributo Reg.le edilizia pubbliche via Micca e Dante (pag. 24 questionario rendiconto 2010). Pertanto, sin da ora, si invita l'amministrazione comunale a fornire ulteriori chiarimenti (in sede di adozione dei provvedimenti di adeguamento alla presente delibera) anche sulle spese contabilizzate tra i servizi per conto terzi.

3) Elusione vincoli in materia di spesa per il personale e per incarichi esterni.

In proposito si rimanda ai dati rilevati in sede di verifica amministrativa-contabile effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato presso la sede della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. (si veda la relazione depositata il 2 aprile 2012).

B) Irregolare gestione finanziaria dei flussi finanziari diretti ed indiretti del Comune verso la propria società partecipata a cui corrisponde il mancato raggiungimento dell'equilibrio finanziario dell'ente locale.

Sin dalla costituzione della Seprio patrimonio Servizi s.r.l., l'amministrazione comunale ha concepito la società patrimoniale in esame come strumento per

programmare spese di investimento che, se non fossero state "esternalizzate" su un soggetto giuridico formalmente distinto (cioè, la propria partecipata), non sarebbero state compatibili con la programmazione che connota il bilancio dell'ente locale redatto in termini finanziari.

A titolo esemplificativo, basta ricordare che con il piano operativo 2007 la società si impegna <<a realizzare investimenti per opere pubbliche per l'importo complessivo di € 19.305.864>> (si vedano le pagine 15; 17; 19; 21 del piano operativo approvato dal consiglio comunale). Nella delibera del consiglio comunale n. 46 del 23 luglio 2007 (con cui si autorizza il rilascio di fidejussione per l'adempimento del richiamato piano operativo da parte della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l.), si legge a chiare lettere che gli impegni di spesa iscritti su appositi capitoli di bilancio del comune -per l'erogazione dei canoni richiesti dalla società patrimoniale- non sono sufficienti a finanziare il piano operativo approvato, per cui <<la Società, per realizzare gli investimenti previsti, si trova nella necessità di reperire le risorse finanziarie sia per realizzare gli investimenti che per poter acquisire le attrezzature tecniche, gli immobili ed il loro adattamento allo scopo cui sono destinati nota n. 2085 del 12.07.2007>>.

In altri termini, l'amministrazione comunale ammette di aver approvato un piano operativo che finanziariamente non è in grado di sostenere ed affida alla società patrimoniale il compito di reperire risorse finanziarie presso istituti di credito indebitandosi verso detti istituti sia con contratti di finanziamento (stipulati dalla stessa società patrimoniale) sia con il rilascio di garanzie da parte dell'ente locale socio unico della Seprio Patrimonio Servizi s.r.l..

Si aggiunga che nonostante i consistenti piani operativi che di anno in anno il Comune di Tradate approva, la società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. è sin dal momento della sua costituzione sottocapitalizzata (il capitale sociale è di soli 11.000 euro). Ciò significa che il Comune affida alla società patrimoniale un programma di investimenti che l'ente locale non sarebbe in grado di sostenere finanziariamente e, nel fare ciò, si avvale di una società che sin dal momento della sua costituzione è sottocapitalizzata e, quindi, in quanto tale per operare dovrà ricorrere al credito esponendosi finanziariamente verso soggetti terzi (ovvero, con istituti di credito) o verso il socio unico sotto forma di finanziamento soci.

Infatti, nonostante la società Seprio sia diretta affidataria di servizi a rilevanza economica che fino a quel momento avevano generato utili per il Comune, gli investimenti oggetto dei vari piani operativi vengono finanziati dal Comune sotto forma di "finanziamento soci" iscritte nel bilancio della società al 31.12.2010 per le considerevoli somme di € 300.113,00 (finanziamento soci infruttifero) e di €

7.751.500,45 (debiti per finanziamento int. 10, che nel bilancio dell'anno successivo aumenta ad € 8.227.510,86).

Come anticipato nella prima parte della presente delibera, poiché nel caso di specie l'istituto del "finanziamento socio" è volto a sopperire una sottocapitalizzazione della società, il dato contabile qui richiamato è indice di una particolare criticità per l'equilibrio finanziario del Comune di Tradate. Infatti, anche se il "finanziamento soci" in astratto legittima l'amministrazione comunale ad iscrivere il credito per il rimborso del finanziamento (fruttifero o infruttifero che sia) tra i residui attivi, nel caso di specie questa operazione (stante le criticità finanziarie della Seprio Patrimonio servizi s.r.l.) pregiudica gli equilibri di bilancio del Comune di Tradate falsando il risultato di amministrazione dell'amministrazione comunale medesima. Si aggiunga che l'avanzo di amministrazione del Comune di Tradate è ancora meno attendibile se si pensa che esso non solo è influenzato dai circa 8 milioni di euro di residui attivi per i richiamati finanziamenti soci, ma anche dal debito che la società patrimoniale ha ancora verso il Comune per il pagamento del saldo relativo all'operazione di cessione degli immobili *ex Frera e Truffini* di cui si è già ampiamente detto (debito iscritto nel bilancio della società per la somma di € 2.331.000,00 al 31.12.2010 e per la somma di € 1.431.000,00 al 31.12.2011).

In proposito, su specifica richiesta del Magistrato Istruttore, il Collegio dei Revisori dei conti (con nota pervenuta il 7 agosto 2012) dichiara: <<con particolare riferimento all'incasso del residuo attivo di € 8.746.863,84 si evidenzia che detto residuo si è originato dall'operazione con la quale sono stati trasferiti beni e servizi alla società controllata e ha natura di credito nei confronti di quest'ultima. Alla data del 31/12/2011 il citato residuo non era ancora stato incassato; sempre al 31/12/2011 risultano peraltro incassati o eliminati tutti gli altri residui attivi risalenti al 2006. Le ragioni del mancato incasso del credito di € 8.746.863,84 sono da ricercare nell'impossibilità/indisponibilità da parte della società controllata a rimborsare lo stesso>>.

Ulteriore riprova di una programmazione di interventi (sulla scorta dei piani operativi redatti dalla società patrimoniale ed approvati dall'amministrazione comunale) che non risponde ai principi di sana gestione finanziaria degli enti locali emerge dall'analisi dell'indebitamento della società verso gli istituti di credito (€ 123.244,58 nel 2006, € 5.713.077,98 nel 2007, € 6.520.186,56 nel 2008, € 7.075.160,51 nel 2009, € 12.810.370,40 nel 2010, € 12.612.035,20 nel 2011).

Si aggiunga che l'indebitamento della società interamente partecipata dal Comune di Tradate desta particolari perplessità perché l'equilibrio economico-finanziario della

stessa, in questi anni, è stata raggiunto anche attraverso la patrimonializzazione dei costi sotto la voce "immobilizzazioni immateriali" per gli interventi realizzati sui beni rimasti in capo al Comune di Tradate (per € 11.690.854 nel bilancio 2010) e sotto la voce "immobilizzazioni materiali" per gli interventi realizzati sui beni trasferiti alla società patrimoniale. Operazione contabile che non sarebbe stata possibile per il Comune che opera in regime di contabilità finanziaria se non si fosse avvalso dello strumento societario che opera in regime di contabilità economica.

Il Comune di Tradate ha l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio (art. 148 bis TUEL). In particolare, l'amministrazione comunale, all'esito dell'operazione innanzi indicata, dovrà dimostrare la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica nel bilancio consuntivo 2012 e nel bilancio preventivo 2013.

P.Q.M.

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

ACCERTA le seguenti irregolarità:

- A) Violazione del patto di stabilità per l'anno 2010 e la mancata applicazione delle sanzioni conseguenti a detta violazione.**
- B) Costituzione della società Seprio Patrimonio Servizi s.r.l. in violazione dell'art. 13 d.l. n. 223/06.**
- C) Uso improprio dello strumento societario per eludere i vincoli di finanza pubblica in materia di indebitamento, di spesa per il personale e di affidamento consulenze.**
- D) Irregolare gestione finanziaria dei flussi finanziari diretti ed indiretti del Comune verso la propria società partecipata.**
- E) Mancato raggiungimento dell'equilibrio finanziario dell'ente locale per iscrizione di residui attivi di difficile escussione verso la società.**

INVITA

l'Amministrazione comunale di Tradate a correggere il prospetto dimostrativo del raggiungimento dei vincoli del Patto di stabilità per l'anno 2010.

l'Amministrazione comunale di Tradate ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento, i provvedimenti

idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 148 bis TUEL.

Dispone la trasmissione della presente delibera al sindaco e al Presidente del Consiglio comunale affinché informi l'organo consiliare dei contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione della presente delibera all'Organo di revisione Comune di Tradate.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, per i profili di rispettiva competenza, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, e al Ministero dell'Interno, Dipartimento Affari Interni e Territoriali.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)



Depositata in Segreteria il
19 FEB 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Daniela Parisini, the Director of the Secretariat.