



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. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nell'adunanza del 22 ottobre 2013 e nella camera di consiglio
del 15 novembre 2013**

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 Somma Lombardo (Rendiconto per l'esercizio 2010 e 2011), il Magistrato Istruttore avviava un'indagine sulla gestione dell'ente locale.

Con riferimento al questionario avente ad oggetto il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010, il Magistrato Istruttore adottava un provvedimento di archiviazione

parziale del seguente tenore: <<RILEVATO - che, in relazione alla partecipazione dell'amministrazione comunale nella società SOMMA PATRIMONIO E SERVIZI s.r.l., emerge che la sua gestione ha registrato un leggero miglioramento nel corso dell'anno 2010; - che, tuttavia, nonostante questo lieve miglioramento dovrà essere approfondita la correttezza dell'operazione di conferimento di beni nella società, della costituzione della riserva da conferimento e delle modalità di impiego delle somme versate a titolo di contributo in conto capitale; CONSIDERATO Che per un esame più completo sulla gestione della società è opportuno acquisire i bilanci relativi alla sua gestione nel corso dell'anno 2011 PQM NON formula rilievi sul consuntivo 2010 riservandosi sin da ora di proseguire nella verifica sulla gestione della società SOMMA PATRIMONIO E SERVIZI s.r.l. in sede di esame del questionario sul consuntivo 2011>>.

Conseguentemente, in merito al questionario avente ad oggetto il rendiconto per l'esercizio finanziario 2011, con lettera istruttoria del 26 marzo 2013, Il Magistrato Istruttore chiedeva all'organo di revisione di fornire delucidazione in ordine: <<alla società partecipata Somma Patrimonio e Servizi S.r.l., invitandolo a trasmettere: il bilancio (ovvero, stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa) relativo all'anno 2011, 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 attestazione di coincidenza con i residui passivi ed attivi dell'Ente; i piani operativi intercorsi tra comune e società negli anni 2009, 2010, 2011, 2012 nonché le relazioni sull'andamento della gestione della società partecipata negli anni 2009, 2010, 2011, 2012; una nota degli amministratori della società in cui si chiarisca la composizione della riserva da conferimento per € 3.107.504,00 e da ultimo una nota dell'amministrazione comunale in cui si chiariscano le ragioni della mancata riscossione dei crediti verso la società di cui al piano di rientro approvato con determina dirigenziale n. 77 del 6/10/2009>>.

Con nota del 24 aprile 2013, l'organo di revisione del comune di Somma Lombardo, in merito alla richiesta istruttoria, trasmetteva la documentazione e forniva alcuni chiarimenti.

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione inviata, 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, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione. In particolare, nell'istanza di discussione collegiale della vicenda rappresentava che <<l'ente è socio unico della società SPES (Somma Patrimonio Servizi s.r.l.) e che il Consiglio comunale negli anni 2010-2011 e 2012 ha approvato piani operativi della società che prevedono aumenti di capitale mediante conferimento di beni immobili. L'operazione di aumento di capitale della società mediante il conferimento di beni

immobili da parte del Comune di Somma Lombardo presenta criticità sotto due profili: 1) rispondenza dei piani operativi a criteri di sana gestione finanziaria in quanto la società non ha un suo equilibrio finanziario (come emerge dal piano operativo del 2011) e, pertanto, l'operazione di conferimento di detti beni non appare idonea a superare l'incapacità della società di raggiungere un equilibrio finanziario nei prossimi anni di gestione (anche in vista dello scorporo dell'attività di gestione delle farmacie comunali che il Comune si deve accingere ad avviare); 2) conformità dell'operazione alle norme sull'alienazione dei beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile del Comune di Somma Lombardo: in particolare, dal piano approvato dal Comune ai sensi dell'art. 58 D.l. n. 112/08 non emergerebbe che l'operazione di conferimento dei beni nella società corrisponda ad una reale valorizzazione degli stessi. Inoltre, l'operazione presenta criticità perché occorre valutare se il conferimento dell'immobile sito in Milano (proveniente dalla estinzione dell'IPAB "Asili nidi" di Somma Lombardo di cui alla delibera di Giunta Regionale n. VII/4827 del 1.6.2001) è conforme al vincolo di destinazione sociale>>.

Il Presidente fissava l'adunanza dell'8 ottobre 2013 per l'esame collegiale della vicenda.

Con fax del 4 ottobre 2013 l'ente chiedeva il differimento dell'adunanza rappresentando che <<i>giorni concessi per produrre le proprie memorie e svolgere le proprie argomentazioni in adunanza risultano pochi considerando la complessità della documentazione richiesta e che il personale comunale, ciascuno per la propria competenza, che ha contribuito a porre in essere gli atti richiamati nell'ordinanza della Corte dei Conti n. 461, non presta più servizio presso il Comune di Somma Lombardo>>.

La trattazione della vicenda veniva differita, alla successiva adunanza del 22 ottobre 2013 alla quale, per l'ente comunale, comparivano l'assessore al bilancio ed il responsabile dei servizi finanziari. Gli intervenuti riferivano che la società SPeS s.r.l. ha già attivato le procedure di alienazione di alcuni beni immobili acquisiti a titolo di aumento di capitale da parte del Comune di Somma Lombardo.

Sulla scorta della circostanza emersa, il Collegio pronunciava ordinanza con cui invitava l'Amministrazione di Somma Lombardo: <<1. a trasmettere gli atti con cui la società SPeS s.r.l. ha alienato i beni acquisiti a titolo di aumento di capitale; 2. a chiarire quali attività di gestione e valorizzazione sui beni *de quibus* la società ha svolto nel tempo intercorso tra l'aumento di capitale (assemblea dei soci tenutasi il 22 marzo 2012 innanzi al notaio Mario Lainati) e la dismissione dei beni medesimi di cui è stato riferito in corso di adunanza; 3. a specificare attraverso quale strumento giuridico è stata assicurata la finalità dell'impiego dei proventi dell'alienazione di beni immobili con vincolo di destinazione sociale in ragione della delibera di Giunta Regionale n. VII/4827 del 1.6.2001; 4. inviare statuto della società SPeS s.r.l.>>.

In data 11 novembre 2013 (prot. int. n. 1863), perveniva la documentazione richiesta e, dopo un esame collegiale della stessa nella camera di consiglio del 15 novembre 2013, veniva assunta la presente deliberazione.

DIRITTO

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

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

L'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

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

ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

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

II) Irregolarità della gestione finanziaria

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Somma Lombardo in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2011 presenta delle criticità in ordine ai rapporti che intercorrono tra l'ente locale e la società partecipata SPES (Somma Patrimonio e Servizi s.r.l.).

Parte I: principali vicende che hanno riguardato la costituzione e l'operatività della società patrimoniale del Comune di Somma Lombardo (la società Somma Patrimonio e Servizi s.r.l.)

- Con deliberazione di Consiglio n. 65 del 30 settembre 2008, il Comune di Somma Lombardo approva la trasformazione dell'Azienda Speciale Farmacia Comunale A.S.F.C. in società di capitale a responsabilità limitata "Somma Patrimonio e Servizi S.r.l." S.P.e.S. s.r.l.. Il comune di Somma Lombardo mantiene la partecipazione totalitaria del capitale sociale e affida direttamente alla società la gestione di tutti i beni e servizi che l'Azienda speciale gestiva al momento della trasformazione. Con la medesima delibera il Consiglio comunale si riserva altresì di demandare con successivi atti deliberativi e, <<sulla base di un piano industriale condiviso, il conferimento alla società di nuovi beni e servizi>>.
- Con successiva deliberazione di Consiglio Comunale n. 22 del 23 marzo 2009, si dà atto che "con precedenti deliberazioni assunte in data in data odierna sono state revocate" le precedenti deliberazioni (n. 3 dell'1.2.2007 e n. 47 del 20.7.2004) con cui era stata disposta la vendita del complesso immobiliare denominato "Fattorie Visconti" in Somma Lombardo a pubblico incanto e l'alienazione mediante asta degli Immobili in Milano alla Via Volta, n. 12. Alla luce della revoca delle procedure di alienazione in parola, il Consiglio comunale delibera di conferire detti immobili nella società S.P.e.S. s.r.l. mediante un'operazione di aumento di capitale motivando che la stessa troverebbe giustificazione nell'art. 4 dello statuto societario che recita: "la società ha per oggetto la gestione di servizi pubblici e del patrimonio del Comune di somma Lombardo, affidategli dal Consiglio comunale con specifico provvedimento, perseguendo finalità di mantenimento, incremento e miglioramento della qualità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio comunale". In conclusione, con la delibera in parola, il Consiglio comunale delibera il conferimento nella società dei seguenti beni immobili: complesso immobiliare denominato "Fattorie Visconti" in Somma Lombardo; Sede della Farmacia Comunale in Somma Lombardo; Immobili in Milano alla Via Volta, 12; Aree "Parco Porro" in Somma Lombardo; Area del P.I.P. in Somma Lombardo.

- Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 71 del 31 agosto 2009 vengono conferiti alla società nuovi servizi e viene contestualmente deliberata una concessione di credito alla Società per far fronte a temporanee esigenze di liquidità (deliberazione attuata con determinazione dirigenziale dell'Area finanziaria n. 773 del 6 ottobre 2009).
- Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 39 del 30 luglio 2010 viene approvato il piano operativo 2010 della società S.P.e.S. s.r.l..
- Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 40 del 30 luglio 2010 viene conferito in conto capitale alla società SPeS s.r.l. il complesso immobiliare comunale denominato "Lascito Aielli". Nella deliberazione il Consiglio comunale motiva il conferimento con l'obiettivo dell'Amministrazione comunale di "costituire una struttura modulare destinata a rispondere ai bisogni con disabilità del Comune".
- Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 40 dell'11 novembre 2011 viene approvato il Piano operativo 2011 della società S.P.e.S. s.r.l..
- Il 22 marzo 2012, la società S.P.e.S. s.r.l. -con delibera assembleare tenutasi innanzi al Notaio Mario Lainati- in attuazione della delibera di Consiglio Comunale n. 22 del 23 settembre 2009 esegue l'aumento di capitale per un importo di cui alla stima del perito Sardella rag. Alfredo (incarico peritale conferito dalla stessa società S.P.e.S. s.r.l.).
- Con determina del 18 maggio 2012, l'amministratore unico della società S.P.e.S. s.r.l., "in esecuzione della deliberazione dell'Assemblea dei soci del 15/3/2012 e della deliberazione del Consiglio di amministrazione del 15/3/2012", pubblica un avviso per la vendita degli immobili siti in Milano, alla via Volta n. 12.

Parte II: gravi irregolarità che inficiano la sana gestione finanziaria dell'ente locale mediante un utilizzo improprio della società Somma Patrimonio e Servizi s.r.l..

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

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

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

L'art. 12 della legge n. 127 del 15/05/1997, sotto la rubrica "Disposizioni in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica" stabilisce che "I comuni e le province

possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato”.

Come ha avuto modo di ricordare questa Sezione (Lombardia/50/2013/PAR del 14 febbraio 2013), <<la norma evidenzia come i Comuni, pur non essendo obbligati a seguire le disposizioni (ancora parzialmente vigenti) per l’alienazione dei beni immobili dello Stato, debbano comunque osservare i criteri di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità, da definire con regolamenti interni dell’Ente medesimo, conformi ai principi generali della contrattualistica pubblica (l’ampiezza della deroga, giustificata dall’esigenza di procedere celermente alla definizione dei provvedimenti concernenti l’alienazione di beni, anche per consentire il risanamento dei bilanci degli enti locali, è stata evidenziata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4418 del 13/07/2006). Il precetto normativo sopra esposto risulta sostanzialmente conforme, fra l’altro, all’art. 27 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006, emanato in esecuzione delle Direttive n. 2004/17/CE e 2004/18/CE, che, per i contratti esclusi in tutto in parte dall’applicazione della disciplina comunitaria (fra cui quelli attivi di alienazione di beni mobili e immobili, mentre quelli passivi, di acquisto e locazione, sono oggetto di specifica considerazione nell’art. 19 del d.lgs. n. 163/2006), richiede che l’affidamento avvenga nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità>>.

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

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

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

In particolare, con delibera di Consiglio Comunale del 23 marzo 2009, l'ente locale revoca le precedenti deliberazioni (n. 3 dell'1.2.2007 e n. 47 del 20.7.2004) con cui era stata disposta la vendita del complesso immobiliare denominato "Fattorie Visconti" in Somma Lombardo a pubblico incanto e l'alienazione mediante asta degli immobili in Milano alla Via Volta, n. 12. Lo stesso giorno, con la deliberazione n. 22, il Consiglio Comunale conferisce detti immobili nella società S.P.e.S. s.r.l. mediante un'operazione di aumento di capitale.

Il 22 marzo 2012, la società S.P.e.S. s.r.l. -con delibera assembleare tenutasi innanzi al Notaio Mario Lainati- in attuazione della delibera di Consiglio Comunale n. 22 del 23 settembre 2009 esegue l'aumento di capitale per un importo di cui alla stima del perito Sardella rag. Alfredo (incarico peritale conferito dalla stessa società S.P.e.S. s.r.l.).

Con determina del 18 maggio 2012, l'amministratore unico della società S.P.e.S. s.r.l., "in esecuzione della deliberazione dell'Assemblea dei soci del 15/3/2012 e della deliberazione del Consiglio di amministrazione del 15/3/2012", pubblica un avviso per la vendita degli immobili siti in Milano, alla via Volta n. 12.

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

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

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

marzo 2012) di fatto era finalizzata esclusivamente all'alienazione dei beni medesimi (la società delibera di metterli in vendita il 15 marzo 2012).

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

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

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

1. il valore di stima posto a base dell'asta, considerando l'ubicazione dell'immobile (zona Moscova in Milano), è allineato con il valore minimo (€ 3.500,00) indicato dall'Osservatorio del Mercato immobiliare nel sito dell'agenzia delle entrate in relazione all'anno 2012 (semestre I), per la zona Centrale, Turati, Moscova e Repubblica (codice B03), in relazione alle abitazioni civile con stato conservativo scadente. Le stime dell'osservatorio individuano valori per zone limitrofe ma non sempre omogenee per valore di mercato (tant'è che sono previsti valori minimi e valori massimi). Conseguentemente, in sede di stima, si sarebbero dovute evidenziare le ragioni per cui ci si è attestati su quelli minimi e, per di più, per un'abitazione civile con uno stato conservativo scadente;
2. l'art. 5 del regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 prescrive la formazione di piccoli lotti per favorire la partecipazione di più acquirenti al pubblico incanto. Contrariamente a detta prescrizione di legge, il primo lotto del bando di gara è formato da tre appartamenti, per un valore che si avvicina

ad un milione di euro, non favorendo di certo la partecipazione del maggior numero possibile di potenziali acquirenti;

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

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

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

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

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

Chiariti i profili che inficiano il comportamento dell'amministrazione del Comune di Somma Lombardo dal punto di vista delle regole che disciplinano l'alienazione dei beni, occorre altresì esaminare se la condotta risponde alle regole di sana gestione finanziaria in ordine ai rapporti in essere tra l'ente locale e la sua società partecipata.

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

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

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

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

(deliberazione n. 22 del 23 marzo 2009), per quelli siti in Milano, non ha evidenziato lo stretto rapporto funzionale tra il conferimento e l'oggetto sociale.

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

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

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

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate, riservando ulteriori verifiche sui rapporti con l'organismo partecipato in sede di esame del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

P.Q.M.

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

ACCERTA

Le seguenti irregolarità:

- assenza di trasparenza nell'operazione di conferimento dei beni immobili siti in Milano (alla via Volta n. 12) a titolo di aumento di capitale della società Somma Patrimonio e Servizi s.r.l. (delibera assembleare assunta il 29 marzo 2012 innanzi al notaio Mario Lainati) e contestuale alienazione dei beni da parte della società;
- non ponderata valutazione dei piani operativi della società Somma Patrimonio e Servizi s.r.l. (S.P.E.S. s.r.l.) in ordine alla capacità della stessa di mantenere un reale equilibrio finanziario per l'attività di gestione del patrimonio;

- costituzione della società S.P.E.S. s.r.l. in violazione dell'art. 13 d.l. n. 223/06 in quanto la stessa società svolge sia servizi strumentali sia il servizio farmaceutico (servizio pubblico a rilevanza economica)

INVITA

l'Amministrazione comunale di Somma Lombardo ad adeguarsi al precetto normativo contenuto nell'art. 13 d.l. n. 223/06.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia al sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione, a mezzo sistema sigel, della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune di Somma Lombardo.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
27/11/2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)