

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato  
Ispettorato Generale Finanza  
Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica  
SETTORE V

INVIO A MEZZO PEC

rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it

**OGGETTO: Verifica amministrativo – contabile alla Società Spoltore Servizi s.r.l. e al  
Comune di Spoltore (S.I. 2663/V)**

### INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce relazione informativa e controdeduzione delle irregolarità e carenze evidenziate a seguito della verifica amministrativo – contabile da parte degli Ispettori del Ministero dell'Economia e Finanza di cui all'oggetto, avvalendosi delle relazioni trasmesse dagli uffici e allegate al presente atto.

Le risultanze della verifica in oggetto sono state trasmesse a questo Ente con nota prot. n. 18560 del 15.07.2019 – U dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e Finanze e acquisite al protocollo generale al n. 23542 in data 16.07.2019.

Si riscontrano le n. 4 irregolarità e carenze evidenziate, seguendo l'ordine indicato nella Relazione ministeriale e nella Tabella riassuntiva allegata alla stessa, per quanto attiene il comune di Spoltore, dando atto che i rilievi riguardanti la Spoltore Servizi Servizi s.r.l, risultano trasmessi, a cura dell'Amministratore Unico, in data 11.10.2019.

## Sommario

**INTRODUZIONE.....pag.1**

**CONTRODEDUZIONI AL RILIEVO N° 1: L’AFFIDAMENTO IN HOUSE E’ STATO DISPOSTO IN CARENZA DEI PRESUPPOSTI LEGITTIMANTI DEFINITI DALLA NORMATIVA VIGENTE E, IN PARTICOLARE, DI UN EFFETTIVO ESERCIZIO DEL CONTROLLO ANALOGO E DI UNA ADEGUATA VALUTAZIONE DELLA CONGRUITA’ ECONOMICA DELL’OFFERTA DEL SOGGETTO IN HOUSE (PAGG. 4-9 DELLA RELAZIONE S.I. 2663/V).**

**RIFERIMENTI NORMATIVI VIOLATI: ARTICOLI 5 E 192 DEL D. LGS. 50 DEL 18.04.2016; ART. 2 DEL D. LGS. 175 DEL 19.08.2016.....pag.3**

**CONTRODEDUZIONI AL RILIEVO N° 2: MANCATA CONCILIAZIONE DELLE POSTE CREDITORIE/DEBITORIE TRA SOCIETA’ E COMUNE (PAGG. 10-16 DELLA RELAZIONE S.I. 2663/V).**

**RIFERIMENTI NORMATIVI VIOLATI: ARTICOLI 6, COMMA 4, DEL D.L. N. 95 DEL 06.07.2012; ART. 11, COMMA 6 LETT. J, DEL D. LGS. 118 DEL 23.06.2011; PRINCIPI DI REVISIONE CONTABILE .....pag.13**

**CONTRODEDUZIONI AL RILIEVO N° 3: I PROCESSI DI RAZIONALIZZAZIONE EX LEGE 190/2014 E D.LGS. 175/2016 RISULTANO CARATTERIZZATI DALLA MANCANZA DI UNA ADEGUATA MOTIVAZIONE A SUPPORTO DEL MANTENIMENTO DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE (PAGG. 20 – 23 E 24 -26 DELLA RELAZIONE S.I. 2663/V).**

**RIFERIMENTI NORMATIVI VIOLATI: ARTICOLO 1, COMMI 611 E 612, L. N. 190 DEL 23.12.2014; ART. 24, DEL D. LGS. 175 DEL 19.08.2016 .....pag.34**

**CONTRODEDUZIONI AL RILIEVO N° 7: MANCATO RISPETTO DELLA NORMATIVA IN TEMA DI “SOCCORSO FINANZIARIO” (PAGG. 46 - 48 DELLA RELAZIONE S.I. 2663/V).**

**RIFERIMENTI NORMATIVI VIOLATI: ARTICOLO 6, COMMA 19, D. L. 78 DEL 31.05.2010; ART. 14, COMMA 5, DEL D. LGS. 175 DEL 19.08.2016 .....pag.37**

**CONCLUSIONI.....pag.40**

**ALLEGATI.....pag.41**

### Controdeduzioni al rilievo n. 1

**L'affidamento in house è stato disposto in carenza dei presupposti legittimanti definiti dalla normativa vigente e, in particolare, di un effettivo esercizio del controllo analogo e di una adeguata valutazione della congruità economica dell'offerta del soggetto in house (pp. 4-9 della relazione S.I. 2663/V).**

**Riferimenti normativi violati: artt. 5 e 192 del d.lgs. 50/2016; art. 2 del D.Lgs. 175/2016**

I rilievi effettuati dal Servizio Ispettivo della RGS sull'affidamento in house alla Spoltore Servizi Srl possono essere ricondotti a:

- a) Nessuna disciplina del controllo analogo fino all'adozione di apposito regolamento comunale adottato con delibera consiliare n. 80/2017;
- b) Mancata indicazione per alcune annualità di obiettivi gestionali economico-finanziari, stante l'assenza di budget previsionali;
- c) Mancato esercizio del controllo concomitante sull'andamento della gestione in considerazione del fatto che, anche allorquando un budget è stato adottato dall'amministrazione e approvato dall'assemblea dei soci, a motivo anche dell'assenza di un rendiconto semestrale sulla gestione, non sono state predisposte quelle misure correttive che avrebbero potuto/dovuto deviare il corso della gestione indirizzandola verso gli obiettivi fissati in sede previsionale, evitando così che i risultati d'esercizio si discostassero vistosamente da quelli ipotizzati.

### **Inquadramento normativo del controllo analogo<sup>1</sup>**

Affinché si rientri nell'ambito di applicazione dell'affidamento diretto (*in house providing*) dei servizi comunali a un soggetto esterno occorre che (combinato disposto degli artt. 5 e 192 D.Lgs. 50/2016):

1. l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% del fatturato dell'ente controllato derivi da prestazioni rese nei riguardi dell'ente controllante;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

I punti 2 e 3 sopra riportati non presentano rilievi rispetto all'affidamento in house nei confronti di Spoltore Servizi Srl. Infatti, Spoltore Servizi Srl è una società controllata direttamente dal Comune di Spoltore che dispone della maggioranza (totalità) dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, comma 1, n. 1). Trattasi del **cosiddetto controllo interno di diritto**, che si manifesta allorquando una pubblica amministrazione detiene la maggioranza dei voti esercitabile in assemblea ordinaria, in forza della detenzione di più della metà delle azioni con diritto di voto che le attribuisce, per ciò solo, atti fondamentali quali la nomina e la revoca degli amministratori, dei Sindaci, l'approvazione del bilancio d'esercizio, la destinazione degli utili etc. (articolo 2364, comma 1 cc).

<sup>1</sup> (Capuzza Vittorio, *L'equità per il diritto amministrativo*, in "Quaderni di Diritto e Processo Amministrativo", 5/2018)

Oltre al richiamato controllo interno di diritto, il Comune di Spoltore esercita anche il **controllo pubblico esterno** – cosiddetto controllo contrattuale (il 100% del fatturato della società Spoltore Servizi Srl è da imputare ad un unico cliente: il Comune di Spoltore) – perché la società, a prescindere dal possesso da parte dell'amministrazione di quote societarie, è sotto l'influenza dominante della stessa, in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (articolo 2359, comma 1, n. 3).

### **Il *vulnus* evidenziato dal Servizio Ispettivo risiede nella sussistenza delle condizioni per il controllo analogo.**

A tal riguardo, si omette la descrizione delle condizioni perché si configuri la sussistenza del controllo analogo, facendo proprio quanto scritto nella relazione del Servizio Ispettivo (pp. 4-10) e cercando di evidenziare come il Comune di Spoltore lo abbia esercitato di fatto.

### **Il controllo analogo del Comune di Spoltore su Spoltore Servizi Srl**

Sebbene disciplinato solo nel 2017 con apposito regolamento approvato con deliberazione n. 80 del 19.10.2017, a seguito della modifica dell'art. 21 dello Statuto della Società Spoltore avvenuta nel 2016 ( CC. n. 55 del 21.09.2016), in occasione della ricostituzione del capitale sociale della società, il ritenere, pur a fronte di un sostanziale controllo societario, ancorché non formalizzato in pattuizioni espresse, che l'assenza di accordi manifesti consentirebbe di non far confluire la partecipazione societaria nella più rigorosa disciplina prevista per tale tipologia di società, comporterà, altresì, concreti rischi di danni erariali per aver sottratto da quelle regole, anche finanziarie, che la norma impone per le società in controllo pubblico, appellandosi a mere regole formali. Pertanto, se la non osservanza di regole espresse aggrava i profili di responsabilità in caso di perdite d'esercizio, in particolare erariale, analogamente una corretta gestione osservante i principi normativi ed economico aziendali consente di individuare di fatto il corretto esercizio, tra l'altro del controllo analogo, senza determinare perdite del patrimonio aziendale.

L'indifferibilità dell'attuazione di un effettivo e continuativo "sistema di controllo analogo" attuato *"con modalità di tipo programmatico dell'attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società in house), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di report ..."* (Corte dei conti sezione controllo per il Lazio deliberazione n. 2/2015/PRSP del 19.12.2014), indipendentemente da quanto previsto dallo specifico regolamento fa ritenere pur sempre osservata la legge a cui il Comune di Spoltore deve e può comunque attenersi, non fosse altro per un **principio di parità di trattamento** rispetto ad altri enti locali che operano similmente come non può non risultare dai questionari della Corte dei conti sui sistemi di controllo.

Affinché vi sia controllo analogo occorre (art. 2 D.Lgs. 175/2016) che l'amministrazione eserciti *"su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata."*

Concordando con quanto richiamato dal S.I. nei riferimenti alla Corte dei conti e ad ANAC (Linee guida n. 7/2017) sui tratti caratterizzanti il controllo analogo secondo cui il controllo deve sostanziarsi:

- in una fase *ex ante*;
- in una fase contestuale alla gestione;
- nel controllo *ex post*;

Si può ritenere che a far data dal 2016 a seguito della ricostituzione del capitale sociale di Spoltore Servizi Srl, nel rispetto formale delle norme sulla programmazione economico finanziaria (Principio contabile 4/1), il Comune di Spoltore ha di fatto attuato il controllo analogo sulla società.

La richiamata fase *ex ante* può rinvenirsi nell'indirizzo da parte del consiglio comunale, prima nel DUP e poi nelle successive delibere di dettaglio (principio della coerenza interna), tradotto poi in indirizzi operativi attraverso i relativi contratti di servizio con la società.

Nella fase contestuale alla gestione i responsabili dei servizi comunali commissionano i servizi contrattualizzati (i contratti di servizio sono accolti nella loro unicità nel Piano industriale che dunque esprime la loro sommatoria) e autorizzati attraverso il piano esecutivo di gestione assegnato ai singoli responsabili di servizio (conseguentemente è presente un dettaglio autorizzativo costruito analogamente al budget).

Si evidenzia che una società strumentale deve tendere ad un risultato economico prossimo allo zero, diversamente si chiederebbero più risorse alla collettività rispetto a quelle necessarie (salvo decisioni specifiche di accumulo di risorse economiche da impiegare negli esercizi successivi). Per quanto concerne gli effetti sul risultato economico dei mancati accantonamenti al fondo svalutazione crediti si rinvia al paragrafo appositamente dedicato.

Con riferimento alle diverse deroghe riscontrate e richiamate dal S.I. a p. 9 della relazione si ricorda che il periodo osservato è stato particolarmente incerto sotto il profilo normativo; nello specifico, lo stesso Statuto di Spoltore Servizi Srl ha risentito di questa incertezza tant'è che si è provveduto a deliberarlo prima dell'emanazione del D.Lgs. n. 175/2016, accogliendo i soli servizi strumentali e non quelli pubblici.

**Affidamento servizi** - Gli affidamenti dei servizi presi in considerazione nella Relazione del S.I. (pag. 8 e pag. 9) sono precisamente:

- Il servizio di mensa scolastica per gli alunni dell'infanzia e primaria delle scuole di Spoltore, compresa la gestione amministrativa del servizio;
- Il servizio di manutenzione del verde.

Innanzitutto occorre evidenziare che i contratti stessi, ripassati con la società Spoltore Servizi, presuppongono un riparto delle competenze fra Ente Locale e "Partecipata" e una organizzazione dei servizi tali da consentire un controllo diretto, puntuale e costante dell'operato di quest'ultima da parte del Comune di Spoltore.

**Il servizio mensa**, in particolare, è gestito attraverso la piattaforma informatica “Planet School” accessibile anche da parte del Comune che in ogni momento può verificare:

- utenti ammessi al servizio;
- pasti giornalieri fruiti;
- tariffe assegnate;
- stato dei pagamenti delle famiglie soggette a compartecipazione;
- menù differenziati.

Viepiù tutte le istanze dei cittadini aventi diritto ad esenzioni o agevolazioni, cui la Spoltore Servizi assegna provvisoriamente il relativo beneficio sulla base dell'autocertificazione presentata e delle tariffe stabilite dal Comune, sono acquisite dall'Ufficio Comunale Scolastico che, per concedere il beneficio medesimo, verifica puntualmente la documentazione acquisita e l'istruttoria effettuata, anche al fine di verificare le autocertificazioni.

Inoltre, come si può evincere dai documenti allegati, questo Comune richiede alla società ogni informazione utile a verificare la qualità del servizio reso mediante controllo del personale utilizzato e delle forniture acquisite, cui si aggiunge il lavoro della Commissione Mensa, (composta da personale comunale, genitori, personale docente, dietista ASL), appositamente istituita per verificare la rispondenza dei pasti confezionati con il menù approvato e le proprietà organolettiche delle pietanze.

Sul punto è senz'altro significativo che a distanza di oltre dieci anni di gestione del servizio, nonostante l'alto numero di pasti giornalmente erogati, siano state del tutto inesistenti lamentele da parte dei genitori e dei docenti, aventi diritto al pasto, sulla qualità della ristorazione.

Lo stesso dicasi per **il servizio di trasporto**, erogato con servizio di accompagnamento anche per i ragazzi della secondaria di secondo grado, sul quale il Comune verifica in maniera puntuale la Spoltore Servizi:

- sulla documentazione acquisita;
- sulla ammissione al servizio;
- sulla tariffa applicata,
- sullo stato dei pagamenti dell'utenza;
- sui chilometri percorsi;
- sul piano annuale fermate, con orari, percorsi e fermate.

L'ufficio scolastico comunale, inoltre, ai fini della conferma del beneficio provvisoriamente assegnato, effettua il controllo sulle autocertificazioni acquisite per ottenere le esenzioni o agevolazioni.

Corre obbligo di evidenziare, infine, che la natura stessa dei servizi in argomento, erogati su cittadini minori di età, sui quali è centrata l'attenzione delle istituzioni, dei media, dei genitori richiedenti, offrono all'apparato amministrativo e politico un feedback immediato su molteplici

aspetti qualitativi, quantitativi, organizzativi e su eventuali inefficienze, imponendo/stimolando attività di verifica continue.

In merito ai **lavori di manutenzione verde**, l'ufficio tecnico comunale commissiona gli interventi tramite ordine di servizio trasmessi via fax, e\_mail o telefonicamente da personale degli uffici competenti.

Tutto ciò è supportato da rapportini e/o cedolini giornalieri, riscontarti e controfirmati dal Tecnico Comunale dell'Ufficio LL.PP. e il responsabile tecnico della Spoltore Servizi, dove sono riportati le varie operazioni di lavoro svolte, il personale e le attrezzature impiegate.

A fine mese, vengono raggruppati tutti i cedolini e riportati in contabilità, controllata e controfirmata dalle parti. Naturalmente le copie dei cedolini riferiti al mese da contabilizzare sono sempre allegati alla contabilità del mese di riferimento.

A seguire, la Società emette ogni fine mese, nel rispetto delle previsioni contrattuali, una fattura di acconto che l'Ufficio Tecnico liquida entro il giorno 10 (dieci) del mese successivo.

**Valutazione congruità economica.** Relativamente alla contestata assenza di verifica della congruità economica rispetto all'affidamento dei servizi alla Spoltore Servizi S.R.L. e nello specifico, il servizio della manutenzione del verde e della mensa scolastica, si riporta, a margine, per quello che rileva ai fini del presente documento, una breve riflessione sulle norme dell'ordinamento interno che, nel lungo e schizofrenico percorso evolutivo dell'in house providing, durato circa 20 anni e tracciato prevalentemente in via giurisdizionale e, in grande misura, nell'ordinamento comunitario, hanno recepito le Direttive Europee (23, 24 e 25 del 2014) producendo questioni in ordine alla compatibilità sistemica dell'istituto con i principi di tutela della concorrenza, di contenimento della spesa pubblica, di sussidiarietà orizzontale, di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

In particolare, in merito alle disposizioni di cui all'art.192, comma 2 del Codice degli appalti pubblici, la giurisprudenza amministrativa da una parte ha sollevato questione di legittimità costituzionale (TAR Liguria sez.II, 15 novembre 2018, n.886), dall'altra ha investito la CGUE con rinvio di pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (Ordinanza Consiglio di Stato, sez.V 7 gennaio 2019, n.138; Ordinanza Consiglio di Stato n.293/201).

Il TAR Liguria ha ritenuto che l'art.192, comma 2 del Codice degli appalti pubblici, nella parte in cui, *dispone l'obbligo per la stazione appaltante di dare conto delle "ragioni del mancato ricorso al mercato" nella motivazione di un provvedimento di affidamento in house, **introdurrebbe un aggravamento dell'esercizio del potere discrezionale delle pp.aa. non riconducibile ad alcuno dei principi o dei criteri direttivi della L.Delega 28 febbraio 2016, n.11, in tal modo violando indirettamente l'art.76 Cost. La Legge – delega, in particolare, al comma 1 della lett. a) dell'art.1 indica il divieto di gold plating, cioè, il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive, come definiti dall'art.14, commi 24 ter e 24 quater, della legge 29 novembre 2005, n.246, e al comma 1, lett. eee) del medesimo articolo, riferibile agli affidamenti in house, sembra non contemplare criteri o principi idonei a giustificare la presenza nel decreto legislativo del requisito indubbiato, limitandosi a disporre il***



*rispetto della garanzia di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in house, prevedendo, anche per questi enti, l'obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all'affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all'oggetto o al valore della prestazione".*

Il Consiglio di Stato ha investito la CGUE, con rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art.267 TFUE , del seguente dubbio interpretativo *"dubita che le disposizioni del diritto interno, nel subordinare gli affidamenti in house a **condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate** rispetto alle altre modalità di affidamento siano autenticamente compatibili con le pertinenti disposizioni e principi del diritto primario e derivato dell'Unione Europea"*. Il Consiglio di Stato evidenzia *che già la Corte Costituzionale (Sentenza n.325 del 17 novembre 2010) ha riconosciuto alla legge di poter prevedere "limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie" e con Sentenza 20 marzo 2013, n.46 ha ribadito che l'affidamento in regime di delegazione interorganico costituisce "un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica",* ma, tuttavia, pone il problema di **stabilire** *se questo restrittivo orientamento ultradecennale dell'ordinamento italiano in tema di affidamenti in house risulti conforme con i principi e disposizioni del diritto dell'Unione Europea, con particolare riguardo al principio della libera organizzazione delle Amministrazioni pubbliche sancite dall'art.2 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti in concessione. **Da parte dell'ordinamento dell'UE gli affidamenti in house non sembrano posti in una posizione subordinata rispetto agli affidamenti con gara; al contrario, sembrano rappresentare una sorta di prius logico rispetto a qualunque scelta dell'Amministrazione pubblica in tema di autoproduzione o esternalizzazione dei servizi di proprio interesse. La Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE ha chiarito che l'ordinamento comunitario non pone limiti alla libertà, per le amministrazioni, di optare per un modello gestionale di autoproduzione, piuttosto che su un modello di esternalizzazione.** (Sentenza 9 giugno 2009, Causa C- 480/06, Commissione CE c. Governo della Germania Federale; così anche la Commissione Europea nella comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati, così il **Considerando art.5 della Direttiva 2014/UE, secondo cui "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi degli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva .....**)".*

**Le previsioni del diritto nazionale italiano, in particolare, il comma 2 dell'art.192 del Codice degli Appalti pubblici del 2016, pongono gli affidamenti in house in una posizione subordinata o subvalente, per cui è stato posto il seguente quesito alla Corte di Giustizia "Se il diritto dell'Unione Europea ..... osti a una normativa nazionale (come quelle dell'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, DLgs 50/2016) il quale colloca gli affidamenti in house su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto: 1) consentendo tali affidamenti soltanto in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante, nonché imponendo comunque all'Amministrazione che intenda operare un affidamento in regime di delegazione interorganica di fornire una specifica motivazione circa i benefici per la collettività connessi a tale forma di affidamento".**

Allo stato, dunque, si è in attesa dei pronunciamenti della Corte Costituzionale e della CGUE sugli aggravamenti previsti nel co. 2 dell'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 dovendo decidere se *l'in house providing* debba collocarsi tra gli strumenti di scelta del contraente o, invece, tra le modalità a disposizione della P.A. di organizzazione dei servizi di interesse economico generale, quanto se ad esso debba essere riconosciuta valenza eccezionale, o invece di carattere ordinario.

Relativamente alla osservazione formulata sulla asserita inadeguatezza motivazionale sulla scelta adottata, riportata nella sezione D) della relazione ex art. 34 del DL. 179/2012, prot. n. 31663 del 16/09/2016, ad oggetto: "*SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE – Relazione ex art. 34, comma 20, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche in legge 17 dicembre 2012 n. 221, per l'affidamento del relativo servizio pubblico locale*", allegata alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 56 datata 21/09/2016, si evidenzia che la predetta relazione recava in allegato il computo metrico e l'elenco dei prezzi unitari, quali elementi imprescindibili al fine di definire i conseguenti importi ed economicamente l'entità dell'intera prestazione da eseguire, sulla base del Prezzario Regionale 2014 (D.G.R. n. 469 del 08/07/2014 e D.G.R. n. 647 del 07/10/2014, pubblicata sul B.U.R.A. n. 123 Speciale del 05/11/2014, col quale è stato approvato l'Aggiornamento 2014 del Nuovo Prezzario Regionale). Contrariamente dall'interrogazione degli atti, per tramite il programma gestionale in uso "Leonardo" non emerge tale allegazione, sebbene precipuamente indicata in epigrafe allo stesso atto.

La verifica della congruità, nel caso di specie, è stata condotta dapprima comparando i suddetti esiti con le convenzioni CONSIP, evidenziando che all'epoca non era attiva una convenzione specifica riguardante il servizio manutenzione del verde pubblico, ma alcuni parametri funzionali del servizio potevano essere desumibili dalla convenzione relativa ai "*servizi di facility management per immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alla pubblica amministrazione*".

Da una mera ricognizione sul portale la relativa convenzione presentava la linea 3 chiusa, mentre era in fase di gara la 4°, pertanto non risultando possibile contrarre in merito qualsivoglia rapporto con CONSIP, si confermavano i costi individuati sulla base del prezzario regionale per l'Abruzzo, attesa la non possibilità di comparazione dei prezzi individuati per il servizio in argomento alla stregua di valori sul mercato elettronico.

A questo punto non si comprende quale ed ulteriore azione di confronto occorre porre in essere ai fini dimostrativi della congruità nel rapporto negoziale instaurato, dal momento che i prezzi di riferimento sono stati desunti da elementi compitamente indicati e previsti dal prezzario regionale all'epoca in vigore e quindi validi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, co. 7 e 16, del D.Lgs. 18 Aprile 2016 n. 50 e s.m.i., da intendersi quali "prezzi di riferimento" su tutto il territorio regionale.

A quanto sopra deve aggiungersi che ribassi superiori al 10% pregiudicherebbero il buon andamento del contratto stipulato, in termini di esecuzione del servizio in argomento, posto che verrebbero meno la competitività e l'operatività della medesima partecipata per eccessiva onerosità della prestazione, come remunerata dal Comune, rispetto ai costi di gestione indicati nel Piano Industriale, approvato con comunale n. 53 in data 21/09/2016 ad oggetto: "*Approvazione piano industriale della Spoltore Servizi srl*". Ciò alla luce della residuale ed unica possibilità di contrarre

da parte della Società di che trattasi a fronte dell'interrezza del mercato in cui sono inseriti gli operatori economici ordinari.

Atteso quanto sopra, si è proceduto nuovamente ad accedere al portale Consip, constatando che la situazione non risulta variata, per il lotto di riferimento ove ricade il Comune di Spoltore – Lotto 8 – Gara Facility management uffici 4, ove risulta compreso anche il servizio di giardinaggio, precedentemente analizzato ed indicato nella relazione n. 31663/2016, se non per alcuni altri lotti, come in allegato, perdurando quindi la non contrazione del rapporto con l'ente comunale.

Ulteriore verifica è stata condotta sul sito dell'Amministrazione Provinciale, la quale ha indetto la Gara 23\_19PN-S servizio sfalcio erba anno 2019 - RdO\_2360368 in 8 lotti, (CIG: 79893804F1 lotto 1 / 7989409CDD lotto 2 / 79894216C6 lotto 3 / 7989429D5E lotto 4 / 79894373FB lotto 5 / 79894449C0 lotto 6 / 798945205D lotto 7 / 7989468D8D lotto 8) ed ha pubblicato in data 20/08/2019, il calcolo della soglia di anomalia ed individuando una soglia di anomalia media del **11,253%**, come dagli estratti schemi allegati.

Con riferimento alla **mensa scolastica** si rappresenta che l'indicazione dell'esternalizzazione del servizio contenuta nella relazione illustrativa è un mero errore e refuso volendo, invece, rimarcare in modo ancor più evidente l'impossibilità per il Comune di assicurare il servizio della mensa scolastica mediante una gestione in economia e non volendo dare al termine il significato tecnico di affidamento a terzi con ricorso al mercato.

In ordine, poi, all'affermazione – contenuta anch'essa nella relazione succitata- della ricorrenza nel caso de quo dei requisiti stabiliti dal legislatore comunitario in materia di affidamenti in house, s'intendeva far rinvio al contenuto della relazione generale a firma del prof. Andrea Ziruolo che sul tema aveva ampiamente e diffusamente argomentato.

Nel caso de quo, ricorrono i suddetti requisiti considerando che:

- quanto al primo, la Spoltore Servizi S.r.l. è stata costituita con atto notarile a rogito della dott. Elena Clementini, Rep. 35611, Raccolta 3180, del 11-01-2007 con unico socio il Comune di Spoltore e che, pertanto, anche attualmente, non solo risulta avere una partecipazione pubblica totalitaria ma anche a socio unico;
- quanto al secondo, il Comune può in ogni momento accedere ai dati contabili della società, verificare costantemente l'andamento della società e dei servizi affidati provvedendo all'approvazione degli atti fondamentali – bilancio, atti di programmazione-, e con riferimento al servizio di mensa scolastica il Comune ha attivo un organismo di controllo e verifica denominato la Commissione mensa; nel capitolato prestazionale risulta, altresì, previsto che la gestione amministrativa del servizio è controllabile da remoto in ogni momento dal Comune;
- quanto al terzo, la società ha ad oggetto, ex art. 2 dello statuto, la gestione dei pubblici servizi comunali di rilevanza economica, ovvero di quelli di pubblica utilità ivi elencati ed il relativo fatturato è totalmente nei confronti del Comune controllante.

In relazione all'affidamento del servizio è stata svolta, a fini conoscitivi, una più approfondita indagine volta a riscontrare l'importo quantificato da altre stazioni appaltanti in fase di indizione

della gara, nonché, ad acquisire ulteriori elementi necessari ed utili per una puntuale redazione del capitolato prestazionale.

E' stato, così, riscontrato che il prezzo medio posto a base di gara per l'appalto del servizio in oggetto si attesta in circa € 4,95, IVA esclusa, circa, giusta estratti, conservati agli atti del Settore, di avvisi o capitolati redatti da varie e diverse Amministrazioni Comunali.

Si stima che le prestazioni delle seguenti figure professionali, siano le seguenti: cuochi per nn. 36 ore settimanali ed aiuto cuochi per nn. 24 ore settimanali che potrebbero essere diminuite, per questi ultimi, in nn. 20 ore settimanali.

Sulla scorta, infine, delle risultanze dell'attività d'indagine esperita presso altre stazioni appaltanti, alla luce degli esiti dell'esame e delle analisi dei dati a disposizione e di quelli acquisiti anche mediante ricerca con criteri generici, è stato redatto il capitolato prestazionale, ritenendosi di individuare in € 5,00, IVA esclusa, il prezzo conveniente per l'Ente per l'acquisizione del servizio, precisando che detta quantificazione tiene conto anche del servizio di gestione amministrativa a supporto della riscossione della tariffa.

Mette conto di evidenziare che il Comune di Pescara, presente nell'elenco sotto riportato degli enti territoriali consultati per il reperimento di prezzi di riferimento e per il quale si è riportato un prezzo pari ad € 5,77 a pasto, è capoluogo di provincia che per densità di popolazione, anche non residente ma fluttuante che fruisce sovente di servizi scolastici, può avvantaggiarsi di economie di scala di certo maggiori rispetto al Comune di Spoltore.

Nel parere sul piano industriale il responsabile del servizio provvedeva a dare conto dello svolgimento della doverosa attività istruttoria volta ad un confronto dei prezzi praticati da altre stazioni appaltanti – Comuni - procedendo ad una comparazione dei contenuti dei capitolati speciali prestazionali ed alla formulazione di una media dei prezzi rilevati sì da ottenere un parametro di riferimento; si evidenziava al contempo che il prezzo finale includeva anche gli oneri connessi alla prestazione del servizio aggiuntivo del supporto alla riscossione della tariffa per assicurare il quale era necessaria la previsione della spesa correlata al lavoro di un'unità di personale da assegnarvi presumibilmente a tempo parziale.

Tale elenco delle stazioni appaltanti consultate ed il prezzo reperito non è stato trasmesso ma, così come sopraprecisato, conservato agli atti comunali.

### **Comparazione prezzi Mensa scolastica (Prezzo, IVA esclusa, del singolo pasto)**

COMUNE	PREZZO
PESCARA	€ 5,77
PISTICCI (MT)	€ 5,00
ALGHERO	€ 5,00
UNIONE DEI COMUNI VALLI E DELIZIE (FE)	€ 4,70
SPOTORNO (SV)	€ 4,70



In ordine poi ad una maggiore flessibilità nella modalità di gestione, si era inteso rappresentare che in virtù del particolare rapporto giuridico intercorrente tra il Comune e la società - trattandosi di un'ipotesi di terzietà formale - si realizza una gestione maggiormente integrata con la struttura comunale che permette di risolvere nell'immediato eventuali disfunzioni o oscillazioni che dovessero verificarsi senza pregiudicare gli aspetti qualitativi del servizio; elemento, quest'ultimo, ritenuto strategico dall'Amministrazione Comunale considerati, altresì, gli esiti favorevoli delle verifiche effettuate dalla Commissione mensa che effettua sopralluoghi in tutti i plessi scolastici nel corso dell'anno scolastico.

Pare doveroso in tal sede non sottacere anche la circostanza che il personale della società ha acquisito competenza e professionalità nell'esecuzione del servizio, dettate anche dalla conoscenza delle strutture comunali, tale da poterne garantire una gestione più efficace ed efficiente.

### Controdeduzioni al rilievo n. 2

**Mancata riconciliazione delle poste creditorie/debitorie tra società e comune (Pagg. 10 – 16 della relazione S.I. 2663/V).**

**Riferimenti normativi violati: artt. 6 c. 4 del d.l. 95/2012; art. 11, c. 6, lett. j) del d.lgs.118/2011; principi di revisione contabile**

I rilievi effettuati dal Servizio Ispettivo della RGS sulla mancata riconciliazione delle poste creditorie/debitorie tra società e Comune possono essere ricondotti a:

1. I dati comunicati nei vari scambi di corrispondenza tra i due soggetti ispezionati e finalizzati alla verifica e riconciliazione **dei rapporti debitori/creditori reciproci sono inattendibili;**
2. I crediti valorizzati nei vari bilanci annuali della Società sono sovrastimati, non tenendo minimamente conto di quelli presumibilmente non realizzabili perché contestati o non riconosciuti dal debitore Comune di Spoltore;
3. Il fenomeno della mancata convergenza speculare nei rapporti giuridici in essere tra socio e Società è un fenomeno tutt'altro che occasionale, ribadendo l'entità dei crediti al 31.12.2015 vantati verso il socio, la Società accetta i minori importi ricalcolati dal Comune "esclusivamente ai fini del prospettato riconoscimento del debito fuori bilancio da parte di codesto Ente" riconoscimento avvenuto con delibera di Consiglio comunale n. 52 del 21.09.2016 in cui tra l'altro si valuta un'ipotesi transattiva di crediti ulteriori rispetto a quelli per i quali si è operato il riconoscimento ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/0000.

Gran parte delle contestazioni sollevate nei confronti del Comune di Spoltore e della sua società in house providing "Spoltore Servizi Srl, sono relativi alla "mancata riconciliazione delle poste creditorie/debitorie tra società e Comune" (p. 2 della relazione S.I. 2663/V). Infatti, alla non riconciliazione di dette poste sono conseguiti i rilievi di cui ai punti 5, 6 e 7 della relazione S.I. 2663/V.

Di seguito, richiamati i principi (all. 4/1 e 4/2 al d.lgs. 118/2011 e OIC 15<sup>2</sup>) e le norme (art. 2426 cc, c. 1, p. 8) in modo da argomentare le valorizzazioni degli importi dei crediti sul bilancio della

---

<sup>2</sup> L'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), fondazione di diritto privato avente piena autonomia statutaria, è stato riconosciuto dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione del decreto legge 91/2014, come l'"istituto nazionale per i principi contabili" ed ha le seguenti funzioni:

- a) emana i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile;
- b) fornisce supporto all'attività del Parlamento e degli Organi Governativi in materia di normativa contabile ed esprime pareri, quando ciò è previsto da specifiche disposizioni di legge o dietro richiesta di altre istituzioni pubbliche;
- c) partecipa al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali adottati in Europa, intrattenendo rapporti con l'International Accounting Standards Board (IASB), con l'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) e con gli organismi contabili di altri paesi.

Con riferimento alle attività di cui alle a), b) e c), si coordina con le Autorità nazionali che hanno competenze in materia contabile.

Nell'esercizio delle proprie funzioni l'OIC persegue finalità di interesse pubblico, agisce in modo indipendente e adegua il proprio statuto ai canoni di efficienza e di economicità. Esso riferisce annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività svolta.

I principi contabili nazionali vengono approvati dal Consiglio di Gestione e sono sottoposti ad un rigoroso due processi di consultazione.

Spoltore Servizi Srl e di come si debba sempre tenere in considerazione in data del 21.09.2016 delibera consiglio comunale n. 54/2016 (ricostituzione del capitale sociale di Spoltore Servizi Srl), si procederà nella ricostruzione del rapporto debito/credito tra il Comune e la società al fine di determinare correttamente l'incidenza delle svalutazioni dei crediti verso il Comune di Spoltore sul risultato economico della Spoltore Servizi Srl.

Per quanto concerne la mancata riconciliazione del rapporto debiti/crediti tra Comune e società, si osserva quanto segue.

Preliminarmente è importante precisare che le fatture, emesse dalla Spoltore servizi srl contestate dall'ente nel periodo 2012-2018 (ispezionate dal Mef) e che hanno determinato procedure di riconoscimento e parte della perdita del 2014, sono quelle elencate nella seguente tabella. Tali fatture sono relative alle **annualità fino al 2014** e non afferenti le annualità successive o antecedenti. Ad oggi tali fatture sono state in parte pagate previo riconoscimento del debito fuori bilancio ed in parte confluite nella perdita registrata dalla società nel 2014.

FATTURE	IMPORTO	descrizione	Pagate a seguito di riconoscimento
FAT 16 DEL 19/03/2009	25.356,22	Sistemazione edificio comunale ex mattatoio anno 2008	
FAT 54 DEL 20/12/2012	26.770,33	Adeguamento ISTAT periodo marzo 2011-dicembre 2012	
FAT 13 DEL 11/04/2013	20.996,70	Interessi di mora	
FAT 14 DEL 11/04/2013	14.515,00		
FAT 36 DEL 10/10/2013	5.402,26	Lavori svolti per manifestazione Spoltore Ensemble 2013	Pagato per intero
FAT 13 DEL 14/04/2014	19.008,05	Interventi di somma urgenza per	Pagato per € 14.267,70 e per la differenza la

In seguito alla consultazione, e prima della pubblicazione definitiva, i principi contabili nazionali sono soggetti, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto, al parere dell'Agenzia delle Entrate, della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS e dei Ministeri competenti nella fattispecie.

L'eventuale parere negativo delle istituzioni anzidette è pubblicato congiuntamente al principio contabile approvato dal Consiglio di Gestione.

		alluvione dicembre 2013	società ha emesso nota credito
FAT 14 DEL 14/04/2014	9.185,17	Interventi di somma urgenza per nevicata novembre 2013	Pagato per intero
FAT 15 DEL 14/04/2014	1.597,49	Interessi di mora su adeguamento ISTAT anno 2013	
FAT 16 DEL 14/04/2014	5.992,12	Interessi di mora anno 2013	
FAT 17 DEL 14/04/2014	56.976,4	Lavori di manutenzione straordinaria per interventi presso scuola Santa Teresa- anno 2013-	Pagato per € 50.091,02 per la differenza la società ha emesso nota credito
FAT 18 DEL 14/04/2014	48.565,03	Adeguamento ISTAT periodo aprile 2012 – dicembre 2013	
FAT 27 DEL 20/06/2014	10.800,12	Servizio elettorale elezioni maggio 2014	Pagato per intero
<b>totale</b>	<b>€248.445,65</b>		<b>89.746,27</b> <b>t. fatture</b> <b>101.372</b>

Ciò posto si contesta il rilievo circa la carenza di attendibilità dei dati comunicati nella corrispondenza intercorsa tra la società e l'ente.

L'esigenza necessaria riposta nella verifica dei crediti e di debiti reciproci tra l'ente e le proprie partecipate, voluta a partire dal 2012 dal legislatore, è quella di conoscere il quadro generale di tutte le fattispecie finanziarie e patrimoniali che legano l'ente alle proprie partecipate.

La rilevazione dei rapporti reciproci dei crediti/debiti tra ente e società ha molteplici finalità, quali quella di evitare l'insorgere di passività latenti in capo all'ente socio; quella di costituire una forma di controllo, insieme ad altre tipologie di controlli cosiddetti "interni"; quella di consentire valutazioni economico-finanziarie necessarie per il controllo degli equilibri, per la revisione degli

organismi partecipati del 2016 e, infine, l'analisi delle posizioni debitorie/creditorie è propedeutica alla redazione del bilancio consolidato.

Tuttavia, nella rilevazione *de quo* esisteva e a tutt'oggi persiste, seppure in forma attenuata, il problema di fondo dei diversi sistemi contabili utilizzati tra l'ente locale e la società. Infatti, prima della adozione della contabilità armonizzata si riscontrava qualche difficoltà nella enucleazione dagli impegni/accertamenti dell'esercizio dei debiti/crediti effettivi alla data del 31 dicembre, seppure dal 2015 con l'introduzione del nuovo principio della competenza c.d. "potenziata" basato sul momento in cui le obbligazioni vanno a scadenza (e non sul momento in cui sorgono) avvicina il concetto di impegno a quello di debito e di accertamento a quello di credito.

I criteri contabili adottati dall'Ente e dalla Società per la redazione del prospetto di riconciliazione costituente l'oggetto delle verifiche sono diversi: al valore nominale o a quello di presunto realizzo, oppure nel prospetto potrebbero essere iscritti esclusivamente i crediti per fatture emesse e non anche per fatture da emettere come, ad esempio, nei casi in cui la società ai fini del bilancio, determini tali stanziamenti per "masse" e non a livello di singole contropartite.

Nelle comunicazioni che sono intercorse nei vari anni tra l'ente e la società nell'ambito della verifica dei crediti e debiti reciproci il criterio che ha assunto l'ente, nella quasi totalità dei casi è quello di considerare le fatture emesse, stante la difficoltà di estrapolare in maniera esaustiva dai propri impegni esistenti al 31.12. i crediti rappresentati dalle fatture da emettere in considerazione anche della natura di alcuni servizi appaltati alla società quali quelli strumentali manutentivi che richiedevano la tenuta di vere e proprie "contabilità". Tali crediti (relativi alle fatture da emettere) venivano richiesti direttamente alla società e successivamente verificati con gli uffici competenti. Nel prospetto di riconciliazione si evidenziavano le fatture "contestate" e le motivazioni della contestazione.

La società Spoltore Servizi S.R.L. dal 2015 in poi ha considerato nelle sue comunicazioni quasi esclusivamente i crediti relativi alle fatture contestate e alle fatture emesse al 31/12.

In ogni caso relativamente a ciascun anno l'ente ha sempre allegato al conto consuntivo il prospetto recante la verifica dei crediti e debiti.

Tale verifica veniva sottoposta al controllo del Collegio dei Revisori che ne riportavano gli esiti nella loro "relazione al rendiconto", anch'essa allegata al conto consuntivo di ciascun anno.

Relativamente alle conciliazioni delle discordanze emerse in relazione alle fatture elencate nella tabella di cui sopra, l'ente ha predisposto atti quali variazioni di bilancio, assestamento e/o equilibri di bilancio costituendo degli appositi accantonamenti, sin dall'anno in cui le discordanze sono emerse, a tutela degli equilibri dell'ente.

Di seguito si riporta la cronistoria di tutte le verifiche effettuate anno per anno con la produzione di tutta la corrispondenza intercorsa volta ad effettuare i controlli e le analisi economiche finanziarie di tali elementi finanziari-patrimoniali.

## **ANNO 2012**

Con nota del 07.03.2013 prot. n. 7414 avente ad oggetto: "*Verifica crediti e debiti delle Società partecipate ex art.6, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Richiesta crediti vantati*" il Responsabile del Settore II chiedeva a tutte le società partecipate, compresa la Spoltore Servizi srl, l'invio dei crediti vantati nei

confronti dell'ente. Contestualmente si inviava il prospetto delle fatture emesse nel 2012 e non pagate risultanti in contabilità per un totale di € **256.736,34** di cui n. 2 riferite al 2011 e n. 1 del 2009.

Con lettera prot. n. 7738 del 12.03.2013 il Responsabile del settore Contabilità e Finanza inviava ai Responsabili del settore V e settore I, competenti per materia, una nota nella quale gli richiedeva le motivazioni di presunte "discordanze" (*presunte* in quanto la Spoltore servizi non aveva ancora risposto e "discordanze" per il fatto che le fatture non indicavano un correlato impegno contabile). Con nota del 04.04.2013 il Responsabile del Settore I rispondeva che le fatture di propria competenza erano già tutte liquidate mentre il Responsabile del settore V con nota prot. n. 8946 del 22.03.2013 rispondeva asserendo:

-fattura n. 54 del 20/12/2012 di € 26.770,33 -----importo da inserire nel bilancio, per tale fattura il Responsabile del Settore LLPP con nota 8854 del 21.03.2013 aveva richiesto dettagli alla ditta.

-fattura n. 26 del 11/06/2012 di € 52.898,94 -----il credito non risulta liquido ed esigibile.

-fattura n. 10 del 08/02/2011 di € 5.040,00 -----il credito è liquidabile, individuato l'impegno.

-fattura n. 16 del 19.0.2009 di € 25.356,22 -----la liquidazione della fattura risulta sospesa giusta nota prot. n. 35615 in data 20/12/2012 a firma dello stesso responsabile.

Il 08.03.2013 il Collegio dei Revisori dei Conti asseverava la verifica effettuata dall'ufficio rilevando l'esistenza di contestazioni in essere relativamente alle fatture n. 16 del 19.03.2009, n. 26 del 11.06.2012 e n. 54 del 20.12.2012 e invitando l'ente "ad adottare tempestivamente, e comunque entro il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite a debito e a credito con le società partecipate."

Successivamente (tardivamente rispetto alla nota dei revisori) con nota del 10.04.2013 acquisita al prot. n. 10458, avente ad oggetto: "Rapporti tra il Spoltore servizi srl ed il Comune di Spoltore", il dott. Antonello Pace, in qualità di revisore/contabile della società Spoltore servizi attestava che i crediti vantati dalla Società Spoltore servizi srl nei confronti dell'ente al 31/12/2012 ammontano ad € 272.186,00 così come risultano al punto "C II" dell'attivo circolante.

In effetti nel punto CII risultavano i seguenti crediti:

- "Vs il Comune di Spoltore per € **245.756**;

- Comune di Spoltore CFT DA EMETTERE € 35.092".

Pertanto, posto che le fatture da emettere, non ricomprese in quelle indicate nella nota di cui all'All. n. 2 alla nota prot. n. 37286 del 12.11.2019, coincidono esattamente con le fatture ricevute nel 2013 relative al 2012, esiste un disallineamento negli importi tra i crediti indicati dalla società e quelli indicati dall'ente di **-€ 10.980,34** che consiste sicuramente in un errore della Spoltore Servizi nel non indicare fatture pagate nel 2013, oltre le contestazioni di cui sopra per le fatture ivi indicate.

Relativamente alla conciliazione dei crediti/debiti anno 2012 da effettuarsi entro il 31.12.2013 come previsto dalla normativa si attesta che al 31.12.2013 furono adottati i seguenti provvedimenti:

-fattura n. 26 del 11/06/2012 di € 52.898,94: la fattura è stata liquidata con la determinazione N. 235 DEL 04/10/2013- Centro di Responsabilità lavori pubblici, il pagamento è avvenuto con l'emissione dei mandati N. 3541-3542-3543-3544-3545 DEL 08/10/2013.

-fattura n. 10 del 08/02/2011: la fattura è stata liquidata con la determinazione N 90 DEL 02/04/2013- Centro di Responsabilità lavori pubblici, il pagamento è avvenuto con l'emissione dei mandati N. 1574-1575-1576-1577 DEL 06/05/2013.

Per le fatture n. 54 e la n. 16 nel 2013 non sono intervenute liquidazioni e pagamenti in quanto le contestazioni delle stesse non si sono risolte, seppure l'ente ha stanziato i relativi importi utili al

riconoscimento di debiti fuori bilancio nei capitoli 518, come risulta dal prospetto allegato. Il Responsabile del settore Contabilità e finanza inviava alla Corte dei Conti il prospetto.

### ANNO 2013

L'ufficio ragioneria trasmetteva in sede di redazione del conto consuntivo al Collegio dei revisori dei Conti la verifica dei crediti e debiti con le società e predispondeva altresì la nota a firma dei revisori per la richiesta di asseverazione della stessa da parte della società Spoltore servizi con nota prot. n. 7588 del 06.03.2014.

I debiti dell'ente al 31.12.2013 risultano essere pari ad € 218.316,33, così come risulta dalle fatture sotto elencate:

FAT 48 DEL 20/12/2013	42.175,70
FAT 47 DEL 20/12/2013	36.761,37
FAT 46 DEL 20/12/2013	990,00
FAT 45 DEL 20/12/2013	45.348,75
FAT 36 DEL 10/10/2013	5.402,26
FAT 14 DEL 11/04/2013	14.515,00
FAT 13 DEL 11/04/2013	20.996,70
FAT 54 DEL 20/12/2012	26.770,33
FAT 16 DEL 19/03/2009	25.356,22

Con Pec del 01.04.2014 prot.n. 10366 avente ad oggetto: "Verifica dei debiti e crediti reciproci ex art. 6 comma 4, del D.L. 06 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 07 agosto 2012, n. 135 "l'AU della Spoltore Servizi rimetteva relazione del Dottore Commercialista e Revisore Contabile Antonello Pace ad oggetto "situazione creditoria/debitoria con il comune di Spoltore (Pe) al 31.12.2013". In tale relazione veniva confermato il credito di € **218.316,33** (corrispondente al debito dell'Ente).

L'Organo di revisione il 07.04.2014 asseverava la verifica dei debiti e dei crediti, nella stessa evidenziando: "*Si precisa che tutti i debiti e crediti dell'ente verso le singole società risultano impegnate o accertati ne bilancio del Comune con esclusione delle fatture emesse dalla Spoltore servizi srl n. 16 in data 19.03.2009, di € 25.356,22, n.26 in data 11.06.2012 di e 52.898,94 e n. 54 in data 20.12.2012 di € 26.770,33 per le quali esistono contestazioni con la società stessa come risulta dalla relazione del Responsabile del Settore V in data 22.03.2013 prot. n. 8946. Si invita pertanto l'ente ad adottare tempestivamente, e comunque entro il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari per la riconciliazione delle partite a debito e a credito con le società partecipate.*"

In realtà le fatture contestate dall'ente nel 2014 relative al 2013 sono le seguenti con le note a fianco indicate:

- fattura n. 13 del 11.04.2013 contestata con le seguenti note: prot. n. 30816 del 23.09.2014, prot.n.35257 del 8.11.2013, 36615 del 21.11.2013 del Resp. Sett. 5 LLPP e n. 38052 del 05.12.2013 del Comando di Polizia Municipale;
- fattura n. 14 del 11.04.2013 contestata con nota prot. n. 12309 del 29.04.2013 a firma del Resp. Sett. I;
- fattura n. 36 del 10.10.2013 contestata alla società Spoltore Servizi con nota del 17.03.2014 prot. n. 8615 reiterata con nota del prot. n. 27426 del 29.08.2014.
- fattura n. 45 del 20.12.2013 veniva contestata con note del 08.01.2014 prot. n. 493 e con nota del 27426 del 29.08.2014.

Mentre per le fatture n. 16 del 19.03.2009 di € 25.356,22 e n. 54 del 20.12.2012 di € 26.770,33 si instaurava un "contenzioso" con l'ente.

Relativamente alla **conciliazione** dei crediti/debiti anno 2013 da effettuarsi entro il 31.12.2014 come previsto dalla normativa si attesta che al 31.12.2014 furono adottati i seguenti provvedimenti:

- fattura n. 14 del 11.04.2013 (già contestata con nota del 29.04.2013 prot. 12309 dal Responsabile del Settore I, che chiedeva l'emissione della nota credito) veniva completamente stornata dalla società che emetteva nota di credito.
- fattura n. 45 veniva stornata per intero: la Spoltore servizi emetteva nota di credito n.1 del 24.10.2014 acquisita al prot. n. 34966 del 24.10.2014.
- fattura n. 36 è stata pagata previo riconoscimento del debito fuori bilancio con delibera C.C. n. 52 del 21/09/2016 (nel 2014 non poteva definirsi un debito certo liquido ed esigibile) con determinazione del Responsabile del Settore LLPP n. 359 DEL 28/10/2016.
- la fattura n. 13 del 11.04.2013 non sono intervenute liquidazioni e pagamenti in quanto le contestazioni della stessa non si sono risolte.

**Successivamente con nota del 12047 del 14.04.2014**, l'Amministratore Unico della Spoltore Servizi inviava il progetto di bilancio provvisorio del 2013 per ottemperare agli adempimenti previsti dalla Delibera n. 32 del 16.02.2010 e quale deposito per l'approvazione da parte del socio. Con nota prot. n. 14167 del 06.05.2014 ad oggetto: "Richiesta approfondimenti poste del bilancio 2013 della Società Spoltore Servizi, depositato per l'approvazione" il Responsabile del Settore finanziario chiedeva approfondimenti di alcune poste in particolare di quelle creditorie/debitorie. Con nota prot. n. 15603, in data 15.05.2014, il dott. Comm. Revisore Antonello Pace per conto della Spoltore Servizi rispondeva alle richieste elencando al punto "**2) attivo circolante dettaglio fatture da emettere**" n. 7 fatture da emettere (di fatto n.6 già emesse in data **14.04.2014**, e n. 1 in data 20.01.2014) successivamente alla verifica dei crediti e debiti, per un totale di € 118.108,00, mai citate nelle precedenti corrispondenze, come crediti.

Con nota n. 18856 del 13.06.2014 a firma del Responsabile del Settore V, veniva contestata la fattura n. 17 del 14.04.2014 di importo pari a 56.976,40.

Con nota del 30.06.2014 prot. n. 20518, il Responsabile del servizio finanziario informava l'amministrazione e il Collegio dei revisori dei conti sulla circostanza che nel bilancio 2013 risultava erroneamente indicata la posta "Attivo Circolante Crediti" essendo presenti fatture non

dovute e contestate, ritenendo perciò, che per la sua approvazione lo stesso doveva essere riformulato “attenendosi in maniera rigorosa ai principi di legittimità che sono alla base della redazione dello stesso.”

#### ANNO 2014

L'ufficio ragioneria trasmetteva in sede di redazione del conto consuntivo al Collegio dei revisori dei Conti la verifica dei crediti e debiti con le società e predisponendo altresì la nota a firma dei revisori per la richiesta di asseverazione della stessa da parte della società Spoltore servizi con nota prot. n. 10161 del 24.03.2015.

I debiti dell'ente al 31.12.2014 per i quali si chiedeva l'asseverazione erano pari ad € 218.316,98, così come risulta dalle fatture sotto elencate:

FAT 52 DEL 23/12/2014	36762,02
FAT 51 DEL 23/12/2014	42175,70
FAT 50 DEL 23/12/2014	990,00
FAT 49 DEL 23/12/2014	45348,75
FAT 36 DEL10/10/2013	5402,26
FAT 14 DEL 11/04/2013	14515,00
FAT 13 DEL 11/04/2013	20.996,70
FAT 54 DEL 20/12/2012	26.770,33
FAT 16 DEL 19/03/2009	25.356,22

Le fatture del 2014 indicate nel prospetto risultano impegnate e regolarmente pagate nel 2015; per le fatture n. 36/2013, n.14/2013, n.13/2013, n.54 del 2012 e n.16 del 2009 continuano le contestazioni.

Le fatture emesse il giorno 14.04.2014 ossia la n.13, n.14, n.15, n.16, n.17 e n.18 venivano contestate dal Settore V (relative all'annualità 2013) con la nota citata 18856 e successivamente con la nota prot. n.12264 del 16.04.2014 con la quale viene richiesta la “contabilità” dei primi tre mesi dell'anno 2014, e la nota prot. n. 20604 del 01.07.2014 con la quale veniva sollecitata la contabilità per i primi 5 mesi.

Con nota del 11055 del 31.03.2015 l'AU della società Spoltore servizi trasmetteva l'elenco delle fatture costituenti non i debiti e i crediti al 31.12.2014 della società nei confronti dell'ente **ma solo** l'elenco delle fatture “**insolute**” ossia quelle contestate dall'ente, non impegnate e per le quali l'ente aveva chiesto l'emissione della nota crediti, per un totale **di € 205.294,47**, come elencate nel seguente prospetto.

<b>FATTURE</b>	<b>IMPORTO</b>
FAT 54 DEL 20/12/2012	26.770,33
FAT 13 DEL 11/04/2013	20.996,70
FAT 36 DEL10/10/2013	5.402,26
FAT 13 DEL 14/04/2014	19.008,85
FAT 14 DEL 14/04/2014	9.185,17
FAT 15 DEL 14/04/2014	1.597,49
FAT 16 DEL 14/04/2014	5.992,12
FAT 17 DEL 14/04/2014	56.976,4
FAT 18 DEL 14/04/2014	48.565,03
FAT 27 DEL 20/06/2014	10.800,12

Il Collegio dei Revisori dei conti con verbale n. 17 del 10.04.2015 effettua l'asseverazione della verifica dei crediti e debiti accertando che "la situazione evidenziata dalla Spoltore Servizi si differenzia da quanto risulta al Comune".

Successivamente con nota del 09.07.2015 prot. n 23237, il collegio chiede all'AU della società e, per conoscenza, all'Ente di "quantificare l'entità delle probabili sopravvenienze passive al fine di mettere l'ente in condizioni di reperire le risorse necessarie per procedere alla copertura dell'eventuale perdita emergente dal bilancio". Nella stessa nota il Collegio dei Revisori rammenta "la necessità di provvedere alla risoluzione delle differenze dei debiti e crediti già evidenziate in precedenza con nota del 24 marzo 2015".

Con nota del 23.09.2015 prot. n. 32553, il sottoscritto disponeva che: "In seguito alla ricezione in data 10 agosto 2015 della bozza del bilancio relativo all'esercizio concluso il 31.12.2014 da parte dell'AU della Spoltore Servizi, e della acclusa nota informativa con la quale il medesimo AU – come del resto da quest'ultimo confermato durante l'audizione avvenuta in occasione dell'ultima riunione del consiglio comunale in data 27.08.2015- si è appreso che buona parte della prospettata perdita della società (pari a € 330.878) è imputabile alla doverosa appostazione in bilancio di passività potenziali derivanti da fatture emesse nei confronti del comune di Spoltore, ma contestate dallo stesso e pertanto rimaste sinora insolute.". Con la stessa nota si chiedeva ai Responsabili, prima dell'approvazione del bilancio 2014, una valutazione congiunta in ordine alle partite debitorie dell'ente.

Il Responsabile del servizio Finanziario procedeva, in risposta, con nota del 14.10.2015 prot. 35170, ad una ulteriore verifica delle posizioni potenzialmente creditorie della società, consistente in una ricognizione delle fatture per le quali non sussisteva impegno di spesa, contestate nel corso degli

anni e (nonostante le reiterate richieste di emissione di note di credito) ancora sussistenti pari a € 248.445,65

FATTURE	IMPORTO
FAT 16 DEL 19/03/2009	25.356,22
FAT 54 DEL 20/12/2012	26.770,33
FAT 13 DEL 11/04/2013	20.996,70
FAT 14 DEL 11/04/2013	14.515,00
FAT 36 DEL 10/10/2013	5.402,26
FAT 13 DEL 14/04/2014	19.008,05
FAT 14 DEL 14/04/2014	9.185,17
FAT 15 DEL 14/04/2014	1.597,49
FAT 16 DEL 14/04/2014	5.992,12
FAT 17 DEL 14/04/2014	56.976,4
FAT 18 DEL 14/04/2014	48.565,03
FAT 27 DEL 20/06/2014	10.800,12
FAT 5 DEL 03/02/2015	3.280,73

Relativamente alla **conciliazione** dei crediti/debiti anno 2014 da effettuarsi entro il 31.12.2015 come previsto dalla normativa si attesta che al 31.12.2015 furono adottati i seguenti provvedimenti: con delibera C.C. n. 71 del 30.11.2015 ad oggetto: “Assestamento al bilancio di previsione 2015” con variazione al bilancio, annualità 2015 sono stati stanziati fondi per € 351.665,27 necessari per:

- la copertura della perdita per € 241.919,00;
- ricostituzione capitale sociale per € 20.000,00;
- riconoscimenti debiti fuori bilancio € 89.746,27

## ANNO 2015

L'ufficio ragioneria trasmetteva in sede di redazione del conto consuntivo al Collegio dei Revisori dei Conti la verifica dei crediti e debiti con le società e predispondeva altresì la nota a firma dei revisori per la richiesta di asseverazione della stessa da parte della società Spoltore servizi nota prot. n. 10951 del 24.03.2016.

Dai prospetti allegati, prodotti dalla contabilità al 31.12.2015 emergeva:  
-le fatture emesse al 31.12.2015 non pagate ammontano ad € 171.220,73;

-le fatture emesse nel 2016 ma relative al 2015 ammontano ad € 61.355,48;

dal prospetto emesso in data 08/04/2016 come estrapolazione dal sistema in uso all'ente per: "fatture da pagare" relative alla società Spoltore servizi srl, emergono come fatture da pagare:

-le fatture di cui alla ricognizione effettuata nel 2015 (vedi elenco sopra) relative a fatture contestate per le quali erano in corso procedure volte alla verifica circa la loro riconoscibilità per € 248.445,65 oltre alla fattura n. 43 del 20.11.2015 per un totale di € 279.226,61, non emergono anche le fatture (di cui all'All. n. 33 alla nota prot. n. 37286 del 12.11.2019) in quanto alla data del 08.04.2016 tutte le fatture ivi indicate (ad eccezione della n. 43) erano già tutte pagate.

Pertanto nella asseverazione dei crediti e debiti i revisori attestano alla data l'esistenza di crediti per € 117.665,69 derivante dalla somma di € 89.746,27, fatture per le quali erano in atto procedure di riconoscimento e per le quali esiste altresì impegno di spesa come "fondo per riconoscimento debiti fuori bilancio", e la fattura n. 43 di € 27.919,42 ancora non pagata (la stessa verrà stornata per intero con nota di credito n. 2 del 26.06.2016).

La Spoltore servizi con nota del 30.03.2016 prot. n. 11359 trasmetteva l'elenco delle fatture "insolute", per € 205.294,47 oltre alla fattura n.43 di € 27.919,42.

Tale tabella è contenuta nella relazione/nota integrativa al conto consuntivo dell'ente.

Relativamente alla **conciliazione** dei crediti/debiti anno 2015 da effettuarsi entro il 31.12.2016 come previsto dalla normativa si attesta che al 31.12.2016 furono adottati i seguenti provvedimenti:

-delibera C.C. n. 52 del 21.09.2016 avente ad oggetto: "Riconoscimento debiti fuori bilancio in virtù della ricognizione esposizione debitoria verso la società Spoltore Servizi srl, in dipendenza del contratto n. 1062 di Rep. Datato 31/03/2010, partecipata interamente dal Comune di Spoltore" con la quale viene riconosciuto il debito fuori bilancio per € 89.746,27 e di "intraprendere la descritta ipotesi transattiva da definirsi entro il mese di gennaio 2017 relativa agli ulteriori crediti vantati dalla soc. Spoltore... omissis .." per € 103.921,67 .

-delibera C.C. n. 54 del 21.09.2016 avente ad oggetto: "Spoltore Servizi srl – autorizzazione alla riduzione di capitale e ricapitalizzazione ex art. 2482 ter c.c." .

## ANNO 2016

Con nota del 18.05.2017 prot. n. 11129 avente ad oggetto: "Riconciliazione debiti e crediti reciproci alla data del 31.12.2016" il Responsabile del procedimento incaricato dal Responsabile del Settore II Contabilità e Finanza chiedeva a tutte le società partecipate, compresa la Spoltore Servizi srl, l'invio di tutte le partite creditorie e debitorie nei confronti dell'ente alla data del 31.12.2016.

Con nota del 24.04.2017 prot. n. 274 l'AU della Spoltore servizi srl rispondeva che **"a seguito del riconoscimento del debito fuori bilancio e della ricapitalizzazione della Società con delibera n. 54 del 21.06.2016 non sono presenti alcuni crediti verso l'Ente alla data del 31.12.2016."**

L'AU coerentemente con quanto dichiarato nelle annualità precedenti ha comunicato solo relativamente ad eventuali crediti contestati.

La verifica che l'ufficio ha effettuato relativamente ai debiti crediti reciproci fa riferimento alle fatture emesse nell'anno 2016 e non pagate al 31.12.2016 e alle fatture emesse nel 2017 ma relative al 2016 (fatture da emettere) come da prospetto per un totale di € 140.243,27

FAT 63 DEL 30/12/2016	33800
FAT 64 DEL 30/12/2016	30800
FAT 62 DEL 30/12/2016	1584
FAT 61 DEL 23/12/2016	3000,4
FAT 4 DEL 13/01/2017	15152,68
FAT 5 DEL 13/01/2017	35241,07
FAT 1 DEL 12/01/2017	5055,07
FAT 2 DEL 12/01/2017	4630,58
FAT 3 DEL 13/01/2017	2846,67
FAT 6 DEL 23/01/2017	7051,2
FAT 7 DEL 27/01/2017	1081,6

Con nota del 18.05.2017 prot. 15882 il Collegio dei Revisori dei Conti trasmette la “Nota informativa contenente la verifica dei debiti e crediti tra ente locale e la società partecipata (art. 11 comma 6, lett. J del D.Lgs. 118/2011)” dalla quale emerge un debito dell’ente verso la società per € 140.243,27. I revisori, inoltre, in considerazione della risposta dell’AU hanno indicato pari a 0 i crediti/debiti reciproci della società, (prime due colonne del prospetto).

Tale tabella è contenuta nella relazione/nota integrativa al conto consuntivo dell’ente approvata con G.C. n. 59 del 12/04/2017.

#### ANNO 2017

Con nota del 06.04.2018 prot. n. 11801 avente ad oggetto: “Verifica debiti e crediti reciproci – D.Lgs. 118/2011 art. 11, co. 6, lett. j). Trasmissione nota informativa” il Responsabile del Settore II Contabilità e Finanza, trasmetteva alla Spoltore Servizi srl la nota informativa dei debiti e crediti dell’Ente nei confronti della società allegando prospetti dai quali emergeva che i debiti erano pari ad € **67.200,00** e i crediti pari ad € **4.415,74** come di seguito:

#### Debiti

FAT 92 DEL 29/12/2017	30800,00
FAT 93 DEL 29/12/2017	36400,00
totale	67.200,00
Crediti	

Rimborso fatture Enel	4.415,74
-----------------------	----------

Con nota del 18.04.2018 prot. n. 12993 la Spoltore servizi srl rispondeva riportando la situazione dei crediti e debiti verso l'Ente relativamente alle fatture emesse e non pagate e ai debiti. Dai prospetti emergeva che i debiti e crediti erano coincidenti con quelli dell'ente (€ 67.200,00 i crediti, € 4.415,74 i debiti). Tale nota è sottoscritta anche dal Revisore Unico della società.

Con nota precedente la n. 12418 del 12.04 2018 la società aveva inviato sia il dettaglio delle fatture già emesse e non pagate (per un importo di € 67.200,00) che il dettaglio delle fatture da emettere, ammontanti ad € **61.797,36**, coincidenti con quanto risulta dalla contabilità dell'ente (per un totale di € **128.997,36**) come riscontrabile dai mandati di cui all'allegato prospetto.

Nella relazione al conto consuntivo 2017, verbale n. 22 del 26.04.2018 il Collegio dei Revisori dei Conti dà atto dell'assenza di discordanze tra i crediti e debiti tra l'ente locale e la società partecipata (art. 11 comma 6, lett. J del D.Lgs. 118/2011).

**L'allegato n. 24 citato nella relazione del Mef, di fatto è firmato il 26/04/2018 seppure tale data erroneamente non è riportata, così come si evince dalle verifiche delle altre società effettuate tutte in pari data (si allegano alla presente al n. 47) e richiamata come "asseverazione" nella nota 1 del prospetto di cui all'allegato n.46.**

Tale tabella è contenuta nella relazione/nota integrativa al conto consuntivo dell'ente.

#### ANNO 2018

Con nota del prot. n. **5466** del 13.02.2019 avente ad oggetto: "Verifica dei crediti reciproci – D.Lgs. 118/2011 art. 11, co. 6, lett. j). Trasmissione nota informativa" il Responsabile del Settore III Contabilità, Finanza e risorse Umane, trasmetteva alla Spoltore Servizi srl la nota informativa dei debiti e crediti vantati dall'Ente nei confronti della società come dal sotto riportati prospetto, da dove emerge che i debiti sono pari ad € **65.715,15** e i crediti pari ad € **19.266,69**.

FAT 92 DEL 24/12/2018	39000,00
FAT 93 DEL 24/12/2018	26715,15
<b>totale</b>	<b>65.715,15</b>
crediti	
Polizze assicurative	19.266,69
<b>totale</b>	<b>19.266,69</b>

Contestualmente con nota prot. n. 5964 del 19.02.2019 ad oggetto: "**Riscontro debiti –nostra nota del 28.09.2018 prot. n. 31632**" il Responsabile del Settore III, richiedeva nuovamente alla Spoltore Servizi i partitari analitici dei crediti e dei debiti al 31.12.2018 (in particolare l'analitico dei saldi di apertura e di chiusura) in considerazione della mancata risposta alla nota 31632 inviata nel 2018, allorquando in sede di consolidato si evidenziava un errore nella sezione "debiti" del bilancio 2017 e si chiedevano riscontri e documentazione. Si richiedeva altresì con la nota 5964 il risultato presunto dell'esercizio 2018.

La Spoltore servizi srl, dapprima con nota prot. n. 6190 del 21.02.2019 risponde alla nota 5466 riportando la situazione dei crediti e debiti verso l'Ente indicando una posizione di tali partite,

coincidente con quella dell'ente (€ 65.715,15 i crediti, €19.266,69 i debiti), tale nota è sottoscritta anche dal Sindaco Unico della società.

Successivamente con nota del 26.02.2019 prot. n.6908 l'AU della Spoltore Servizi comunica che i crediti nei confronti dell'Ente ammontano ad € 220.151,13, di cui € 158.364,63 relativi a crediti "contestati" e non ancora oggetto di riconoscimento, per i quali l'AU ne auspica la transazione.

In data 16.04.2019 la Spoltore servizi con nota prot. n. 12959 rinviava la verifica dei crediti e debiti indicando diversamente dalla nota precedente le seguenti discordanze:

1. l'Iva relative alle fatture n. 92 e 93 per un importo di € 5.728,65

2. "crediti da esercizi precedenti" € 156.891,50, nelle motivazioni delle discordanze si legge: "la società evidenzia in bilancio un credito nei confronti dell'ente risultante da esercizi precedenti".

Il Collegio dei Revisori dei Conti nella "Relazione dell'Organo di revisione" al conto consuntivo nella sezione "Rapporti con organismi partecipati" nella "Verifica rapporti di debito e credito con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate" afferma:

"- la società Spoltore servizi s.r.l. ha risposto, con una asseverazione dell'8/4/2019, in cui risultano discordanze. L'Ente sta provvedendo a risolvere, nei termini di legge, dette discordanze.

La verifica dei crediti e dei debiti ha costituito allegato al conto consuntivo 2018 ed è ricompresa nella relazione/nota integrativa al conto consuntivo.

Relativamente alla **conciliazione** dei crediti/debiti da effettuarsi entro il 31.12.2019 come previsto dalla normativa, si attesta che ad oggi l'ente ha adottato i seguenti provvedimenti:

-delibera C.C. n. 44 del 30.07.2019 ad oggetto: "Assestamento generale di bilancio e salvaguardia degli equilibri per l'esercizio 2019, ai sensi degli artt. 175, comma 8 e 193 del D.Lgs. n. 267/2000", dove al punto 5 si delibera: "di accantonare in maniera prudenziale al Fondo "Accantonamenti al fondo perdite società partecipate" la somma di € 179.134 mediante l'utilizzo di avanzo disponibile.

### **Svalutazione dei crediti – inquadramento normativo**

**La circolarizzazione.** L'art. 11, c. 6, p. j), del d.lgs. 118/2011 recita: "gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie".

Detta attività di circolarizzazione, ai sensi dell'art. 6, c. 4, del DL 06.07.2012, n. 95 (convertito nella legge del 07.08.2012, n. 135), a decorrere dall'esercizio 2012 doveva essere riportata in una nota informativa allegata al rendiconto. *La mancata assunzione senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, dei provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie non determina alcuna sanzione.*

Sia gli enti locali che le società devono iscrivere i loro crediti al loro valore nominale, salvo poi controbilanciarne il presunto valore di realizzo con l'iscrizione di un apposito fondo rischi nel

rispetto del principio di prudenza. Però, laddove gli enti locali devono seguire una modalità di calcolo pressoché oggettiva nella sua determinazione, le società operano in modo soggettivo.

Dall'entità del prudenziale e veritiero apprezzamento della svalutazione dei crediti possono conseguire responsabilità per i redattori del bilancio d'esercizio.

I crediti sono definibili come diritti ad esigere, ad una scadenza individuata o individuabile, ammontari fissi o determinabili di disponibilità liquide, o di beni/servizi aventi un valore equivalente, da clienti o da altri soggetti.

Nell'OIC n. 15, pp. 71 e ss., con riferimento all'oggetto delle presenti controdeduzioni, è evidenziato come la società possa cancellare il credito dal bilancio quando i diritti contrattuali sui flussi finanziari derivanti dal credito si estinguono (parzialmente o totalmente). I diritti contrattuali si estinguono per pagamento, prescrizione, transazione, rinuncia al credito, rettifiche di fatturazione e ogni altro evento che fa venire meno il diritto ad esigere determinati ammontari di disponibilità liquide, o beni/servizi di valore equivalente, da clienti o da altri soggetti. È pertanto evidente che Spoltore Servizi Srl avrebbe dovuto/potuto cancellare le proprie posizioni creditorie verso il Comune di Spoltore al ricorrere delle condizioni su richiamate, condizioni che l'A.U. di Spoltore Servizi Srl ha ritenuto non si fossero mai verificate.

Ogni altra ragione alla base della cancellazione di crediti avrebbe comportato una responsabilità diretta da parte dell'A.U. della società ai sensi dell'art. 2476 del cc.

Il principio della prudenza sopra richiamato tende ad evitare una sopravvalutazione del reddito di esercizio e del collegato capitale di funzionamento. Esso si concretizza in due principali regole:

- gli utili attesi, ma non ancora definitivamente realizzati, non devono essere iscritti in bilancio;
- tutte le perdite, anche quelle ragionevolmente e fondatamente presunte, devono essere iscritte in bilancio anche se non effettivamente subite. Al riguardo, si deve tener conto anche delle perdite e dei rischi di competenza dell'esercizio, pur se conosciuti dopo la sua chiusura e prima della approvazione del bilancio.

Pertanto, sulla base di quanto sopra descritto occorre indagare le ragioni della conservazione dei crediti della Spoltore Servizi Srl.

**La misura dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti.** Si possono iscrivere in bilancio solo i crediti esistenti e non quelli futuri o potenziali; pertanto ogni credito deve essere provato da un documento originario nel quale figuri il suo valore nominale.

Tale valore nominale deve essere rettificato attraverso la costituzione e implementazione di un Fondo di svalutazione per perdite su crediti di accertata inesigibilità o di dubbia esigibilità. Il fondo svalutazione crediti viene portato in diminuzione al valore nominale dei crediti realizzando così il disposto del codice civile (art 2426 co. 1, punto 8): tali crediti "devono essere iscritti in bilancio al presumibile valore di realizzazione". Il valore nominale dei crediti e l'importo del fondo svalutazione sono riportati nella nota integrativa. L'accantonamento al fondo svalutazione crediti deve essere operato avendo riguardo non solo alle perdite relative a situazioni di inesigibilità già manifestatesi al momento della redazione del bilancio, ma anche a quelle che pur non essendosi ancora manifestate possono ragionevolmente ritenersi possibili.

Lo stanziamento al fondo svalutazione crediti ha luogo in sede di predisposizione del bilancio, tra le scritture di integrazione e rettifica da annotare in contabilità alla data di chiusura dell'esercizio.

Pertanto l'accantonamento può avere luogo quando le perdite si sono manifestate a seguito dell'accertata insolvenza del debitore che si ha nel caso di fallimento, procedure concorsuali o semplicemente sulla base di informazioni disponibili circa la sua situazione economica e finanziaria. In un periodo di crisi economica come quella attuale, questa ultima circostanza assume una certa importanza, poiché la carenza di liquidità delle aziende è fonte di insolvenza dei debitori.

*Da questo punto di vista la normativa civilistica concede agli amministratori che devono redigere il bilancio ampia discrezionalità per determinare il presunto valore di realizzo. Discrezionalità non significa arbitrarietà, ma autonomia nel giudizio sulla probabile condotta futura del debitore. Quindi sono ancora i criteri di prudenza e ragionevolezza che devono orientare le scelte degli amministratori, scelte che devono comunque essere adeguatamente motivate e giustificate.*

Il principio contabile OIC n. 15 non stabilisce un criterio oggettivo al fine di determinare tale importo, e si limita ad osservare che detto fondo deve risultare "adeguato ma non eccessivo" per coprire, nel rispetto del principio di competenza, "sia le perdite per situazioni di inesigibilità già manifestatesi sia quelle per altre inesigibilità non ancora manifestatesi ma temute o latenti".

Tuttavia, l'OIC n. 15, prevede due differenti procedimenti al fine di determinare il fondo svalutazione crediti: quello analitico e quello sintetico.

Il metodo analitico, da applicarsi nella generalità dei casi, prevede l'effettuazione di un'analisi dei singoli crediti; terminata questa fase, l'impresa deve procedere alla determinazione delle perdite presunte per ciascuna situazione di inesigibilità già manifestatesi e alla stima, in base all'esperienza e ad ogni altro elemento utile, delle ulteriori perdite che si presume si subiranno sui crediti in essere alla data di bilancio. Il metodo analitico quindi prevede:

- analisi dei singoli crediti e determinazione delle perdite presunte per ogni situazione di inesigibilità già avvenuta;
- valutazione in base all'esperienza storica delle perdite che si presume subiranno i crediti alla data di bilancio;
- indici di anzianità dei crediti scaduti rispetto a quelli dei precedenti esercizi;
- condizioni economiche generali del settore e del rischio paese.

### **La svalutazione crediti operata dal S.I.**

I crediti oggetto delle osservazioni del SI, vantati dalla Spoltore Servizi Srl verso il Comune di Spoltore, risalgono all'esercizio 2014. Conseguentemente, occorre precisare che la società nel bilancio 2014 vantava circa 221mila euro di crediti "contestati". Sempre nel 2014 la società registrò una perdita pari a euro 241.919,00 che ha generato la necessità di ricapitalizzazione della società avvenuta poi con la delibera del consiglio comunale del 21.09.2016, n. 54. In occasione di detta ricapitalizzazione, venne deciso di conservare parte dei crediti in contestazione in attesa della loro definizione. A tal riguardo la società accantonò un apposito fondo rischi e oneri futuri qualora i crediti potessero essere oggetto di successiva svalutazione.

In breve: al 31.12.2014 la società presentava un Patrimonio Netto negativo pari a euro 200.531,00 che al 31.12.2015 diminuì a euro 188.041,00 avendo nel 2015 conseguito un utile di euro

12.490,00. Quindi a seguito della ricapitalizzazione con l'apporto dell'immobile valutato € 295.500,00 ha riportato il patrimonio al 31.12.2016 ad un valore positivo di euro 100.909,00 (già al netto della perdita 2016 di € 6.550,00).

Successivamente nel bilancio dell'esercizio 2018 l'AU ha deciso di accantonare ad un fondo rischi pari all'ammontare dei crediti vantati verso il comune individuati in € 140.903,62 tale da evitare l'azzeramento del patrimonio netto laddove dovesse verificarsi una svalutazione dei crediti su richiamati. Svalutazione che negli esercizi precedenti era stata ritenuta non verificabile al punto da aver portato l'A.U. ad assumere una condotta gestionale meno rigorosa rispetto al piano industriale deliberato in occasione della ricostituzione del capitale nell'esercizio 2016.

L'ispettore del S.I. ha riportato in 158.364,63 € l'importo contestato dall'Ente alla società e, inoltre, al fine di supportare le proprie considerazioni (p. 15 della propria relazione) ha ipotizzato una svalutazione commerciale del 50% dei 158.364,63 €, percentuale del tutto ipotetica e fuorviante per le conclusioni a cui l'ispettore è giunto per le ragioni che saranno meglio descritte nel paragrafo successivo nel rispetto dei principi contabili sopra riportati.

**La svalutazione del 50%.** Nella propria relazione, a p.16 l'ispettore scrive che "la mancata svalutazione di crediti non riconosciuti (e quindi regolati dal socio debitore) ovvero transatti (quindi realizzati per un minor importo) consente di non appesantire il bilancio d'esercizio con l'imputazione in esso di (ingenti) accantonamenti per svalutare dei crediti, operazione che, se correttamente attuata, avrebbe abbattuto in misura corrispondente i risultati d'esercizio, ribaltando utili d'esercizio dichiarati in perdite difficilmente ripianabili dal socio se non altro per la normativa sul divieto di 'soccorso finanziario'; il tutto senza evidenziare i risvolti dal lato degli obblighi di razionalizzazione in presenza di società con diversi esercizi in perdita." Gli esercizi in perdita a cui fa riferimento il S.I. sono quattro dell'ultimo quinquennio ai sensi dell'art. 20, c. 2, p. e), d.lgs. n. 175/2016.

Ritenuto fin da subito escludere ogni politica elusiva di bilancio da parte del Comune di Spoltore e della società controllata avendo i bilanci sempre ricevuto un giudizio positivo, senza eccezioni (nella sola società in quanto nell'ente locale il giudizio non può contenere eccezioni) e rilievi, da parte dei rispettivi organi di controllo.

Per di più si sottolinea che le gravi conclusioni a cui ha consentito di giungere l'ipotesi su richiamata della svalutazione al 50% dovrebbe essere relativa ad una transazione sottoscritta tra le parti, mentre nel caso specifico è solo un'ipotesi che dovrebbe essere suffragata da un riscontro empirico. Infatti, a seguito di questa svalutazione, distribuita sul quadriennio 2015-2018, la Spoltore Servizi Srl avrebbe chiuso in perdita per quattro esercizi nel quinquennio 2014-2018 e, conseguentemente, andrebbe posta in liquidazione ai sensi dell'art. 20, c. 2, p. e) del d.lgs. n. 175/2016.

Ad avvalorare la mera ipoteticità dell'assunto transattivo formulato dall'ispettore del S.I., è la citazione in giudizio (prot. n. 28910 del 04.09.2019, successivamente ritirata "in quanto risultano pendenti ipotesi transattive") del Comune di Spoltore da parte della Spoltore Servizi Srl a fronte di crediti pregressi pari a 140.903,62 €. Importo, quest'ultimo, che essendo inferiore a quello preso a

riferimento dall'ispettore del S.I. pari a 158.364,63 € evidenzia la sommarietà dell'analisi condotta sui dati disponibili.

Tale circostanza ripositiona sia la conservazione in bilancio, sia la valutazione del credito commerciale verso il Comune di Spoltore fatta dalla società.

Infatti, la società ha continuato a iscrivere in contabilità la propria posizione giuridica attiva verso il Comune poiché l'ha sempre ritenuta legittima, tant'è che cita in giudizio l'Ente per la sua riscossione. Inoltre, in quanto credito verso una pubblica amministrazione che non manifesta alcun segnale di crisi (no disavanzo di gestione o di amministrazione, no deficitarietà strutturale o altri segnali di crisi aziendale), perché la società avrebbe dovuto svalutare quei crediti ritenendo invece di poter chiarire all'amministrazione comunale socia la loro fondatezza?

Per di più l'unico accantonamento per 68.234 € registrato nel 2014 (p. 45 della relazione S.I.) non può essere necessariamente registrato come valore inadeguato stante la soggettività dell'istituto contabile che sconta anche la propensione al rischio del redattore di bilancio. Così la Spoltore Servizi Srl ha citato in giudizio il Comune di Spoltore per un credito complessivo pari ad euro 140.903,62, così di seguito riassunto:

- euro 11.625,73 a saldo residuo delle fatture n. 13 e 17 del 14.04.2014;
- euro 103.921,67 a saldo delle fatture n. 54 del 20.12.2012, n. 13 del 11.04.2013, n. 15 del 14.04.2014, n. 16 del 14.04.2014 e n. 18 del 14.04.2014;
- euro 25.356,22 a saldo della fattura n. 16 del 19.03.2009.

La riduzione del fondo svalutazione crediti nel corso degli esercizi 2016, 2017 e 2018 (v. p. 44 della relazione S.I.) senza che ci siano stati crediti svalutati, ha sicuramente consentito alla società di beneficiarne in termini reddituali ma da qui a sostenere che la società sia in disequilibrio strutturale, a fronte di un piano industriale sostanzialmente rispettato (si rinvia anche al documento relativo al rispetto delle condizioni del controllo analogo) e anche a fronte della totale partecipazione pubblica della società (scopo di questo tipo di società non è la massimizzazione del profitto ma il suo annullamento che altrimenti ricadrebbe sulla comunità come maggiore costo), la strada è lunga.

Inoltre, la svalutazione ipotizzata dall'ispettore è stata presentata senza che vi sia ancora una proposta e a maggior ragione senza che sia stato sottoscritto alcun accordo transattivo al 50%, ma se la percentuale fosse stata differente, ci sarebbe ancora un quadriennio consecutivo di perdita? Ad esempio, con una percentuale del tutto ragionevole pari al 20% del valore nominale dei crediti, la società non avrebbe maturato risultati negativi negli esercizi 2015 e 2017 come leggibile nella Tabella 1 riportata di seguito. Al fine di rendere più veritieri i dati su cui sviluppare le considerazioni su riportate e quelle che seguono, è stato aggiornato il risultato economico del 2018 rispetto a quello riportato nella relazione del S.I. avendo la società approvato il proprio bilancio d'esercizio 2018 in un momento successivo alla consegna della richiamata relazione ispettiva.

**Tabella 1:** rideterminazione risultati esercizio 2015-2018 con svalutazione del 20% invece del 50%

Esercizio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Utile (perdita) di bilancio pre-accantonamento</b>	€4.705,00	€2.770,00	€3.750,00	€(241.919,00)	€12.490,00	€(6.550,00)	€8.640,00	€(179.134,00)
<b>Accantonamento per svalutazione crediti</b>	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	0	€7.918,40	€7.918,40	€7.918,40
<b>Risultato d'esercizio rideterminato</b>	€4.705,00	€2.770,00	€3.750,00	€(241.919,00)	€12.490,00	€(14.468,40)	€721,60	€(187.052,40)

**I crediti da svalutare.** I ragionamenti su esposti, sarebbero da soli sufficienti a superare i rilievi di cui ai pp. 2, 6 e 7 della relazione S.I. 2663/V, ma per completezza di argomentazioni da controdedurre ai rilievi del S.I., di seguito si analizzeranno gli effetti che sui singoli anni avrebbero avuto di esercizio in esercizio le svalutazioni sul bilancio della società a fronte delle contestazioni del Comune di Spoltore.

Nella Tabella 2, che segue, sono evidenziati i risultati di amministrazione del periodo 2015-2018 imputando ad ogni esercizio l'accantonamento al fondo svalutazione crediti del bilancio sociale delle fatture relative a quell'esercizio contestate dal Comune di Spoltore.

**Tabella 2:** rideterminazione risultati esercizio 2015-2018 con svalutazione dei crediti contestati attraverso accantonamento al 50% nell'esercizio di imputazione dei crediti in attesa di riconoscimento/transazione

Esercizio	2015	2016	2017	2018
<b>Utile (perdita) di bilancio</b>	€ 12.490,00	€ (6.550,00)	€ 8.640,00	€ (179.134,00)
<b>Debiti Comune di Spoltore verso Spoltore Servizi Srl</b>	€ 117.665,69	€ 140.243,27	€ 67.200,00	€ 65.715,15
<b>Crediti Spoltore Servizi Srl verso Comune di Spoltore</b>	€ 233.213,89	€ 0,00	€ 67.200,00	€ 140.903,62
<b>Mancata conciliazione</b>	€ (115.548,20)	€ 140.243,27	€ 0,00	€ 0,00
<b>Accantonamento</b>	€ 57.774,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 70.451,81

<b>per svalutazione crediti</b>				
<b>Risultato d'esercizio Rideterminato</b>	€ (45.284,10)	€ (6.550,00)	€ 8.640,00	€ (179.134,00)

Come è possibile verificare dalla Tabella 2, anche in quest'altra circostanza non si verificherebbero i quattro esercizi in perdita nel quinquennio. Infatti, la Tabella 2 esprime gli effetti della mancata conciliazione dei debiti e crediti reciproci che, in attesa della loro definizione, sono svalutati al 50%. Nello specifico della simulazione riportata in Tabella 2, è relativo al solo anno 2015 l'importo che viene accantonato al fondo svalutazione crediti in quanto è l'unico anno del quadriennio considerato in cui il mancato allineamento è a danno della Spoltore Servizi Srl.

In aggiunta a quanto su esposto va altresì considerato come l'Amministrazione Comunale di Spoltore, così come evidenziato nella corrispondenza interna tra le parti, sta attivando l'azione di recupero verso la figura dell'Amministratore Unico della Spoltore Servizi Srl, avv. Stefano Ilari, relativamente al compenso del quinquennio 2014-2018.

L'amministrazione comunale, nella figura della dott.ssa Anna Maria Melideo, Responsabile del Settore III "Contabilità, finanza e risorse umane", tenendo conto di quanto espresso dal MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, nella Relazione di verifica amministrativo-contabile sulla Spoltore Servizi srl in merito ai compensi dell'AU della Spoltore Servizi srl, ha provveduto a rideterminare il compenso massimo attribuibile all'AU per il periodo 2014-2018 evidenziando una indebita corresponsione sul compenso dell'AU per un importo pari ad €14.541,96 (**fatto salvo il recupero della ulteriore somma di euro 8.183,26, previa verifica con codesto spettabile Ministero**).

Così come riportato dalla nota trasmessa in data 08.10.2019 (Prot. 33421 del 11/10/2019), lo stesso AU mostra la massima disponibilità a rimettere in favore della Società Spoltore Servizi Srl l'importo di euro 10.515,25 "a saldo e stralcio in via transattiva e senza riconoscimento alcuno di quanto dedotto in merito a presunti indebiti oggettivi circa il compenso dello scrivente". Nella nota è altresì precisata la modalità di restituzione di quanto conteso ovvero due rate annuali di pari importo (€5.257,62): la prima entro il 30/06/2020 e la seconda entro il 30/06/2021.

Anche ipotizzando l'accoglimento di tale proposta, la Spoltore Servizi Srl recupererebbe l'intero importo di cui al contendere entro e non oltre la data del 30/06/2021.

Tale azione di recupero crediti influirà ineluttabilmente sulla gestione economico-finanziaria dei bilanci della Spoltore Servizi Srl così come evidenziato nella tabella 3.

**Tabella 3:** rideterminazione risultati esercizio 2015-2018 con svalutazione dei crediti contestati attraverso accantonamento al 50% nell'esercizio di imputazione dei crediti contestati e recupero compenso AU della Spoltore Servizi SRL nel quadriennio 2015/2018

<b>Esercizio</b>	2015	2016	2017	2018
------------------	------	------	------	------

<b>Utile (perdita) di bilancio pre-accantonamento</b>	€12.490,00	€(6.550,00)	€8.640,00	€(179.134,00)
<b>Accantonamento per svalutazione crediti</b>	€57.774,10	€ 0,00	€ 0,00	€70.451,81
<b>Recupero maggiorazioni sul compenso AU</b>	€2.103,05	€2.103,05	€2.103,05	€2.103,05
<b>Risultato d'esercizio rideterminato</b>	€(43.181,05)	€(4.446,95)	€10.743,05	€(177.030,95)

Dal prospetto evidenziato (Tabella 3) si rileva come la rideterminazione del risultato d'esercizio risulterebbe di fatto influenzata positivamente dal recupero delle somme oggetto del contenzioso con effetti particolarmente positivi per l'annualità 2018.

**Tabella 4:** rideterminazione risultati esercizio 2015-2018 con svalutazione dei crediti contestati attraverso accantonamento al 50% dei crediti contestati e recupero compenso AU della Spoltore Servizi SRL nel quadriennio 2015/2018

<b>Esercizio</b>	2015	2016	2017	2018
<b>Utile (perdita) di bilancio pre-accantonamento</b>	€12.490,00	€(6.550,00)	€8.640,00	€(179.134,00)
<b>Accantonamento per svalutazione crediti</b>	€ 0,00	€7.918,40	€7.918,40	€7.918,40
<b>Recupero maggiorazioni sul compenso AU</b>	€2.103,05	€2.103,05	€2.103,05	€2.103,05
<b>Risultato d'esercizio rideterminato</b>	€14.593,05	€(12.365,35)	€2.824,65	€(184.949,35)

Anche dai risultati emersi nella Tabella 4, in cui si conserva il ragionamento dell'ispettore del SI spalmando sul quadriennio anche il recupero del maggior compenso percepito dall'AU di Spoltore Servizi Srl, non si verifica una perdita continuativa nel quadriennio 2015-2018.

### **Controdeduzioni al rilievo n. 3**

**I processi di razionalizzazione ex lege 190/2014 e D.Lgs. 175/2016 risultano caratterizzati dalla mancanza di una adeguata motivazione a supporto del mantenimento delle partecipazioni societarie (pp. 20 – 23- 24 – 26 della Relazione S.I. 2663/V)**

I Piani di razionalizzazione 2015/2016 risultano coerenti con le disposizioni normative di riferimento, e, precisamente, con la disposizione di cui al comma 611 dell'art.1 della Legge 190/2014 che prevedeva:

- 1) la eliminazione delle Società non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali;
- 2) la soppressione delle Società composte da soli amministratori o nelle quali il numero di amministratori fosse superiore al numero dei dipendenti;
- 3) eliminazione delle società che svolgessero attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o enti;
- 4) l'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economico;
- 5) il contenimento dei costi di funzionamento

ACA S.P.A - Come esplicitato nella Relazione prot. n°43/2016 l'ACA, Società per azioni a totale partecipazione pubblica in house-providing, (di cui fanno parte i Comuni della Provincia di Pescara, alcuni della Provincia di Teramo e della provincia di Chieti) ha ad oggetto la gestione del servizio idrico integrato costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, nell'Ambito Ottimale Pescara.

La Legge Regionale 9/2011 nel disciplinare il servizio idrico integrato lo ha delimitato in un ambito territoriale Unico Regionale coincidente con l'intero territorio regionale.

Al fine della attuazione della nuova disciplina e della conseguente delimitazione, è stato individuato l'ente pubblico denominato ERSI (Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato) al quale sono attribuiti, ai sensi dell'art.2, comma 186 bis, della legge 191/2009, tutte le funzioni ed i compiti assegnati dalla LR 2/1997 e s.m.i, del D.Lgs 152/2006 e s.m.i.

La Società svolge servizi non internalizzabili in base alla vigente legislazione statale e regionale.

AMBIENTE S.p.A. - Ambiente S.p.A. opera nel settore della gestione integrata dei rifiuti in nome e per conto dei Comuni e Enti pubblici soci. Svolge attività consentite ex art. 4 comma 2 del d. lgs. 175/2016. Difatti post modifica statuto e del suo oggetto sociale del 25/10/2015 e come riconosciuto da Anac nei suoi pareri del 21/12/2015 ha svolto e può svolgere come società in house providing anche servizi di committenza convenzionale per tutti i soci (art. 4 comma 2 lett. e) del d. lgs. 175/2016). Inoltre Ambiente spa è chiamata a svolgere attività in house providing di gestione dei rifiuti, come quella già autorizzata, con provvedimento Regione Abruzzo n. DP026/232 dell'11.10.2016 per l'esercizio della piattaforma di tipo B di Loreto Aprutino, ad oggetto il trattamento del vetro. Le attività di Ambiente s.p.a. consentite ex art. 4 comma 2 lett. e) non

risultano in concreto sovrapponibili a quelle di altre società in quanto è l'unica centrale di committenza, in ambito sovra comunale, in grado di assicurare procedure di evidenza pubblica con ambito territoriale esteso e volumi di rifiuti utili per ottenere risparmi di spesa per l'attività di smaltimento rsu indifferenziati.

Con atto notarile Rep. n. 40749, Raccolta 18.295 del 20.03.2019 si è formalizzata la fusione per incorporazione di Ambiente S.P. A con Attiva S.P.A. e Linda S.P.A. in attuazione dei piani di razionalizzazione dei comuni soci ex art. 20 D.Lgs. 175/2016 (per il comune di Spoltore, la delibera CC n. 55 del 30.08.2018). Il provvedimento di razionalizzazione veniva attuato ancor prima dell'approvazione del terzo bilancio di esercizio in perdita (esercizio 2018) dopo le perdite dei bilanci esercizio 2016 ed esercizio 2017.

Non essendo ancora attuata la L.R.36/2013 che prevede una nuova governance per la gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso l'AGIR (Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani), si ritiene valida la scelta di questo Ente di valutare nuovamente il mantenimento della partecipazione a seguito dell'effettiva organizzazione e operatività dell'AGIR.

**PESCARAINNOVA** - La Società Pescara Innova aveva la finalità di supportare le Amministrazioni socie nelle scelte di innovazione tecnologica o nel processo di digitalizzazione anche attraverso la organizzazione e realizzazione di corsi di formazione per i dipendenti degli enti soci. L'oggetto sociale è coerente e conforme alle finalità istituzionali.

Sull'Ente non grava alcun onere economico. Alla luce della acclarata inattività della Società, successivamente, l'Ente, giusta delibera CC.77/2017, ha attivato il procedimento di cessione della quota di partecipazione. Ai sensi dell'art. 9 dello Statuto "qualora il socio intenda cedere, tutto o in parte, la propria partecipazione, deve farne previa offerta...agli altri soci, i quali, ciascuno in proporzione alla partecipazione già posseduta, hanno diritto di prelazione..." (all. nota prot. n. 32299 del 4.10.2018). La procedura, tuttavia, ha avuto esito negativo.

**SPOLTORE SERVIZI S.R.L** - Negli anni 2015 e 2016 l'Ente ha posto in essere le azioni finalizzate a verificare le condizioni di continuità aziendale della Società, contestualmente all'adeguamento dello Statuto alla normativa in materia di servizi pubblici locali, travolta dalla Sentenza della Corte Costituzionale n°199/2012 che dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. art.4 del D.L. 138/2011 convertito in Legge 148/2011 cui segue un vuoto normativo a cui il legislatore sopperisce solo con il D.L. 179/2012 convertito in Legge 221/2012, fino ad arrivare al TUSP – D.Lgs. 175/2016.

Tali attività culminano nella ricognizione straordinaria ex art.24 D.Lgs. 175/2016 che, per effetto dell'adeguamento statutario e delle verifiche sulla sostenibilità economico-finanziaria della società (di cui si è detto nei precedenti paragrafi) portano alla scelta di mantenimento della Società Spoltore Servizi sia per l'assenza delle condizioni di cui all'art. 20 comma 2, sia per la conformità dell'oggetto sociale dell'art.4, comma 2, lett. d). Nel precedente paragrafo si sono analizzati i rilievi circa la "presenza di risultati di esercizio negativi".

Con la deliberazione CC n. 77 del 10.10.2017 si procede alla revisione straordinaria ex art. 24 D.Lgs. 175/2016.

Il provvedimento conferma le partecipazioni in ACA, Ambiente, Spoltore Servizi, mentre, come sopra riportato dispone di alienare la partecipazione in Pescara Innova motivando con la non

indispensabilità per il perseguimento delle finalità dell'ente. A tale ultima scelta l'ente addivene in considerazione della acclarata inattività della società Pescara Innova e degli omessi riscontri documentali alle richieste di copia bilanci e Piano industriale (PEC del 18.09.2017).

La partecipazione in Spoltore Servizi s.r.l. è mantenuta in quanto:

- è riconducibile all'art. 4, comma 2, lett.d), garantendo i servizi di refezione scolastica, trasporto scolastico, manutenzione degli immobili e del verde pubblico e pubblica illuminazione;
- non ricorrono le condizioni di cui all'art. 20, co.2 ed in particolare non risulta una perdita nei 4 dei 5 esercizi precedenti, come evidenziato nel punto precedente.

Si cita, in merito all'istituto della revisione straordinaria ex art. 24 TUSP la deliberazione della Corte dei Conti Sez. Regionale di controllo per l'Abruzzo n. 26/2018/VSG, secondo cui *“l'art. 24 TUSP rappresenta il trait d'union tra il processo di razionalizzazione societaria previsto dall'art. 1, comma 611 ss. della legge 190/2014 e l'ordinaria revisione annuale delle partecipazioni di cui all'art. 20 TUSP. A fronte del maggior grado di rigore dei criteri per il mantenimento delle partecipazioni l'art. 24 del TUSP conferisce alle amministrazioni pubbliche più ampi margini di discrezionalità nella individuazione delle misure di razionalizzazione .....in una prospettiva di responsabilizzazione del socio pubblico.....A titolo esemplificativo l'Amministrazione dovrà procedere ad alienare le partecipazioni o liquidare le società che non rientrano nelle categorie dell'art. 4 (per le società per cui l'Ente ha deciso il mantenimento ricorre la conformità all'art. 4); dovrà avviare operazioni di aggregazione o piani di ristrutturazione e revisioni dei costi per le società che presentino perdite (operazione posta in essere per la Spoltore Servizi s.r.l giusta deliberazione CC n. 54/2016) ovvero disporre modifiche della governance e dei relativi oneri per quelle che non rispettano il parametro del rapporto tra amministratori e dipendenti, pervenendo eventualmente alla dismissione della partecipazione qualora le eventuali misure di razionalizzazione non si dimostrino attuabili o efficaci.....( avviata per Pescara Innova s.r.l.).*

### **Controdeduzioni al rilievo n. 7**

**Mancato rispetto della normativa in tema di divieto di “soccorso finanziario” (Pagg. 46 – 48 Relazione S.I. 2663/V).**

**Riferimenti normativi violati: Art. 6, comma 19, D.L. 78 del 31.05.2010; art. 14, comma 5, D.Lgs. 175 del 19.08.2016**

I rilievi effettuati dal Servizio Ispettivo della RGS sulla ricostituzione del capitale della Spoltore Servizi Srl possono essere ricondotti a:

- a) assenza di continuità aziendale;
- b) manipolazione della contabilità per conseguire risultati economici positivi.

Prima di procedere nell'approfondimento del rilievo in analisi rispetto alle due criticità evidenziate, occorre considerare che il piano industriale di una società strumentale non deve tendere alla generazione di utile ma alla sola copertura dei costi attraverso il conseguimento dei ricavi e, rispetto a questa evidenza, il piano industriale di Spoltore Servizi Srl può ritenersi un documento attendibile che, in sede di ricostituzione del capitale sociale, ha delineato in modo attendibile un futuro aziendale economicamente e finanziariamente in equilibrio.

Relativamente all'ipotizzata manipolazione dell'istituto della svalutazione dei crediti si rinvia alle controdeduzioni dello specifico rilievo.

#### **Inquadramento normativo del soccorso finanziario**

L'art. 6, comma 19 del DL 78/2010, in vigore all'epoca della ricostituzione del capitale sociale di Spoltore Servizi Srl, poi abrogato dall'art. 28 del d.lgs. 175/2016, stabiliva 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.” Contenuto che viene confermato all'art. 14, comma 5 del d.lgs. 175/2016 avendo quest'ultimo decreto abrogato l'art. 6 del DL 78/2010.

## Le recenti pronunce della Magistratura contabile

La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lazio, con la Deliberazione n. 1/2019/PAR, pur dichiarando inammissibile il parere richiesto dalla Regione in quanto rivolto ad ottenere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo - contabile, ha proceduto comunque ad una ricognizione dei profili normativi e giurisprudenziali in ordine ai presupposti necessari per poter operare un intervento di ricapitalizzazione in favore di una Società partecipata in perdita.

Art. 14, comma 5, d.lgs. 175/2016: “Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, ((sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito)), ne' rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, 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 straordinari 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, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. 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.”

## Il divieto di “soccorso finanziario” per le Società partecipate in costante perdita

I Giudici contabili rilevano che l'art. 14, comma 5, D.Lgs. n. 175/16 (“Testo unico sulle Società a partecipazione pubblica”, TUSP), sancisce il principio generale del c.d. divieto di “soccorso finanziario” da parte degli Enti pubblici partecipanti in favore dell'Organismo societario partecipato che abbia registrato per 3 esercizi consecutivi perdite di esercizio, ad eccezione comunque del caso di perdite che erodono il capitale legale minimo (art. 2447 e art. 2482-ter, del Cc.).

La Corte laziale ricorda come il “divieto di soccorso finanziario” costituisca l'espressione della volontà legislativa di abbandono della logica del salvataggio “a tutti i costi” degli organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietà economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturale (Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 15/2014; Corte conti, Sezione controllo Piemonte, n. 61/2010/Par).

Sul punto, si riscontra l'assoluta coincidenza con le valutazioni di Corte dei conti Piemonte (Delibera n. 3/2018/Par) secondo cui, a conferma di un principio generale “deve ritenersi fortemente limitata per le Amministrazioni locali, considerato l'uso delle risorse della collettività, l'ammissibilità di interventi a sostegno di Organismi partecipati mediante erogazione o comunque dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, che appaiano privi quantomeno di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione dei soggetti beneficiari”.

Il divieto del “soccorso finanziario” non è motivato solo in ragione di esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma anche nell’ottica delle regole europee che vietano ai soggetti che operano sul mercato di fruire di diritti speciali o esclusivi, comunque di privilegi in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato (Corte dei conti – Sezione controllo Puglia, n. 29/2012/Par).

### **Le deroghe al divieto di “soccorso finanziario”**

Il “soccorso finanziario” per le Società in costante perdita è escluso come principio d’ordine generale, ma è ammesso in via eccezionale solo in presenza delle condizioni espressamente individuate nel comma 5 del citato art. 14 del d.lgs. n. 175/2016, che si ricorda avere lo stesso contenuto dell’art. 6, comma 19, del DL 78/2010:

A – (Piano di risanamento): trasferimenti straordinari a fronte di contratti di convezioni o contratti di servizio, programmi per lo svolgimento di servizi di pubblico interesse o realizzazione investimenti, sulla base di Piano di risanamento che contempli il raggiungimento dell’equilibrio finanziario entro 3 anni, approvato dall’Autorità di regolazione di Settore, se esistente, e comunicato alla Corte dei conti. Si segnala, a margine, che all’interno dello stesso art. 14 ci troviamo davanti a 2 definizioni formalmente diverse: il “Piano di risanamento”, previsto dal comma 5, e il “Piano di ristrutturazione aziendale”, previsto dal comma 4.

Nonostante la detta differenziazione, si ritiene che i 2 Piani si identifichino. “Da un punto di vista tanto giuridico, quanto aziendale, la ristrutturazione aziendale ed il risanamento stanno ad identificare un’analogia fattispecie, tendendo ambedue al recupero dell’equilibrio economico dell’attività imprenditoriale” (G. D’Attorre – “I Piani di risanamento e di ristrutturazione delle Società pubbliche”, in Fallimento, 2018, 2, 139);

B – (pericoli per Sicurezza, Ordine pubblico e Sanità) al fine di salvaguardare la continuità di servizi di pubblico interesse a fronte di gravi pericoli per la Sicurezza pubblica, l’Ordine pubblico e la Sanità.

### **L’assenza di soccorso finanziario su Spoltore Servizi Srl**

Si rinvia alla Relazione del Prof. A. Ziruolo nell’ambito del lavoro svolto per il comune di Spoltore, in cui si espresse sulla straordinarietà della perdita (infra allegati).

Inoltre, le posizioni di debito/credito tra l’Ente socio e la società vennero regolarizzate contabilmente in occasione della ricostituzione del capitale sociale della Spoltore Servizi Srl datata 29 settembre 2016. Per quanto concerne, invece, la validità del piano industriale occorre ricordare che trattasi pur sempre di un documento preventivo e, pertanto, di un documento di cui analizzare l’attendibilità e veridicità dei contenuti sulla base delle ipotesi circa il futuro presenti nel 2016, diversamente non si parlerebbe di programmazione ma di preveggenza.

Inoltre, come già ricordato in premessa, il piano industriale non dovendo tendere al conseguimento di profitto ma, data la natura pubblica del soggetto economico, al pareggio economico-finanziario, riduce i margini di errore della gestione, per cui un minimo disallineamento determinerebbe una perdita.

La soggettività dell’A.U. nel liberare risorse dal fondo svalutazione crediti o nell’accettare una riduzione non superiore al 20% dei crediti oggetto della citazione in giudizio dell’Ente socio e cliente, come già richiamato nel parere espresso sul rilievo n. 2, portano a superare le osservazioni

sulla presenza di uno squilibrio strutturale, ma a considerare le perdite registrate nel periodo successivo alla ricapitalizzazione come conseguenze di imprevisti.

### CONCLUSIONI

Per quanto sopra esposto si ritiene che i rilievi formulati e le considerazioni conclusive della verifica effettuata dal MEF, non abbiano fondamento alcuno.

Con osservanza

Spoltore, 12.12.2019

Il Sindaco

*Luciano Di Lorito*

## ALLEGATI

### ALLEGATI CONTRODEDUZIONI RILIEVO N.1:

1. Relazione e relativi allegati prot. n. 30602 del 19.09.2019
2. Relazione prot. n. 29722 dell'11.09.2019
3. Relazione e relativi allegati prot. n. 30332 del 17.09.2019
4. Relazione e relativi allegati prot. n. 30871 del 20.09.2019

### ALLEGATI CONTRODEDUZIONI RILIEVO N. 2:

1. CC n. 52 del 21.09.2016 – riconoscimento debiti fuori bilancio in virtu' della ricognizione esposizione debitoria verso la Società Spoltore Servizi s.r.l., in dipendenza del contratto n. 1062 di rep. datato 31/03/2010, partecipata interamente dal comune di Spoltore
2. Nota prot. 22033 del 04.07.2019
3. Nota prot. 22124 del 04.07.2019
4. Nota prot. 25639 del 30.07.2019
5. Nota prot. 27940 del 23.08.2019
6. Nota prot. n. 28972 del 04.09.2019
7. Nota prot. n. 32412 del 04.10.2019
8. Nota prot. n. 33421 dell'11.10.2019
9. Nota prot. n. 37286 del 12.11.2019

### ALLEGATI CONTRODEDUZIONI RILIEVO N. 7:

1. CC n. 54 del 21.09.2016 – Spoltore Servizi srl – Autorizzazione alla riduzione di capitale e ricapitalizzazione ex art. 2482 ter c.c.