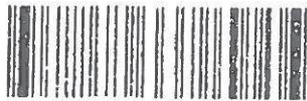


CORTE DEI CONTI



0001956-23/02/2015-SC\_LOM-T87-P



# Corte dei Conti

*Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia*

*Via Marina n. 5 - 20121 Milano*

*Tel. 02.77.11.43.29 - Fax 02.76.00.91.28*

RM

**COMUNE DI CARDANO**

**Prot. 20150003173**

Data 26-02-2015

Tit. 04 Cl. 06



Milano, 23 febbraio 2015

Al Sindaco di Cardano al Campo (VA)

All'Organo di Revisione

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 53/2015/PRSE.

Si trasmette la deliberazione n. 53 del 20 febbraio 2015, emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il funzionario incaricato  
(Manuela Malusardi)

*M. Malusardi*



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

composta dai magistrati:

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

**nell'adunanza del 22 gennaio 2015**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;  
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;  
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;  
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;  
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;  
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti.  
Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro.

**FATTO**

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a cura dell'organo di revisione dei conti del Comune di

Cardano al Campo (VA), relativa al Rendiconto dell'esercizio 2012, è emerso quanto segue:

- A) Il ricorso ad anticipazione di tesoreria sia per il 2012 che per il 2013 con una irregolare contabilizzazione dei movimenti stessi;
- B) Importi significativi di residui attivi riferiti ad esercizi anteriori al 2010, oltre al mancato rispetto per il 2012 del parametro di deficitarietà relativo ai residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I sugli impegni della medesima spesa corrente;
- C) La situazione di perdita per l'Azienda Speciale Servizi Pubblici (euro 11.744 nel 2012 ed euro 44.714 nel 2013), nonché la mancata corrispondenza, che emerge dalla nota informativa redatta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 95/2012, nei crediti vantati dal comune nei confronti della Società ACCAM Spa;
- D) Modalità di gestione del servizio Idrico e correlato ripiano del disavanzo.

Con nota del 3 dicembre 2014 (prot. Corte dei Conti n. 17810) e nota del 17 dicembre 2014 (prot. Corte n. 18524) l'Organo di revisione, su richiesta del Magistrato Istruttore, inviava una nota di chiarimenti.

Segnatamente, con riferimento all'anticipazione di cassa, vi è stato il ricorso all'anticipazione stessa nel 2012 e nel 2013: nel 2012, vi è stato il ricorso a tale forma di finanziamento per 194 giorni per un importo medio di euro 78.544,06 e nel 2013 e nel 2013 per 174 giorni e con un importo massimo giornaliero di 915.270,09 euro. Il revisore ha anche aggiunto che sono stati contabilizzati impropriamente i relativi movimenti, ma che l'ente ha provveduto ad adeguare le registrazioni contabili nel 2014 conformandole alle disposizioni previste dal comma 1 dell'art. 222 del TUEL.

Quanto alla situazione dei residui l'organo di controllo specifica che i residui attivi del Titolo I e III riguardano principalmente i ruoli coattivi tributari ICI Tarsu e sanzioni del codice della strada ed è stata fatta nel 2013 una verifica delle posizioni di criticità vincolando una parte consistente dell'avanzo.

Quanto al parametro deficitario relativo ai residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I sugli impegni della medesima spesa corrente, il revisore ha comunicato che nel 2014 è stata fatta una verifica straordinaria dei residui passivi di parte corrente che dovrebbe ridurre la percentuale di incidenza degli stessi.

Con riferimento alla perdita dell'Azienda Speciale, l'organo di controllo ha illustrato i motivi della perdita registrata nel 2012 con investimenti per l'ampliamento del cimitero per più di 900.000 euro e per l'acquisto della sede storica della farmacia e della nuova sede degli uffici e dell'immobile destinato a distretto sanitario con l'obiettivo, in un prossimo futuro, della realizzazione di un presidio complementare o alternativo alle attuali sedi del centro prelievi e Poliambulatorio.

L'indebitamento, aumentato da 1.023.463,78 euro a 1.495.331,86 euro, si spiega in ragione della stipulazione dei mutui contratti per consentire i suddetti investimenti. Con riferimento alla discordanza emersa nella nota informativa redatta ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 95/2012, l'organo di revisione ha dichiarato che il credito del comune sarà contabilizzato nel bilancio di esercizio 2013 della società ACCAM Spa. Con riferimento al "ripiano disavanzi aziende riferite ad anni precedenti" nel questionario relativo al rendiconto 2012 risulta, fra le spese correnti straordinarie (1.3), l'importo di euro 169.317,56 per "ripiano disavanzi aziende riferiti ad anni precedenti". Il revisore ha dichiarato che l'importo contenuto fa riferimento al contributo per ripianamento degli sbilanci di gestione nei confronti della società A.M.S.C. spa di Gallarate (già Azienda Speciale del Comune di Gallarate) a cui è affidata la gestione del servizio idrico di cui alla convenzione stipulata con il comune di Gallarate nel 1999. In base alla convenzione:

- il Comune di Cardano al Campo ha affidato in esclusiva al Comune di Gallarate l'esercizio del civico acquedotto, dell'erogazione idrica e l'esecuzione degli interventi di ampliamento e/o di potenziamento ed estensione della rete;
- la convenzione ha durata quindicennale;
- Il risultato economico dell'apposita Sezione "Gestione Acquedotto di Cardano al Campo", se positivo, sarà versato al Comune di Cardano al Campo, se negativo, sarà ripianato da quest'ultimo.

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione inviata, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, c. 165, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

Il Presidente fissava l'adunanza del 22 gennaio 2015 per l'esame collegiale della vicenda.

Nella richiamata adunanza, dopo la relazione del Magistrato istruttore, intervenivano: il Sindaco Angelo Bellora, Il Segretario Generale Angelo Monolo e il Responsabile finanziario Franca Murano.

#### **DIRITTO**

1. Ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, c. 166 le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "ai fini della tutela dell'unità economica della

---

*Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgono verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

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

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

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

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

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

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

2. L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Cardano al Campo in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012 rappresenta le criticità che seguono.

#### 2.1 Ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

L'Ente è ricorso, nel 2012, ad anticipazioni di tesoreria per 194 giorni per un importo medio di euro 78.544,06. Al riguardo il Revisore ha dichiarato che vi è stata una contabilizzazione impropria dei movimenti, avendo, l'ente, provveduto ad adeguare le registrazioni contabili nel 2014 conformandole alle disposizioni previste dal comma 1 dell'art. 222 del TUEL.

La Sezione prende atto di quanto affermato in relazione alla contabilizzazione dell'anticipazione di cassa nel 2014.

In via generale si osserva che l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, cui l'ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata. Ai sensi dell'art. 195 TUEL, in merito, si segnala che il Comune può ricorrere all'utilizzo di entrate a specifica destinazione, prima di utilizzare le anticipazioni di tesoreria.

Nel caso in esame, pur prendendo atto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, alla luce di quanto affermato dall'organo di revisione, rispetta il disposto di legge, non superando il limite previsto dall'art. 222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate con riferimento ai primi tre titoli, occorre sottolineare che la fattispecie è sintomo di possibili anomalie gestionali. La situazione merita di essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale poiché il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione finanziaria e potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine.

Si aggiunga che la deficienza di cassa è stata registrata anche per l'anno 2013 per 174 giorni e con un importo massimo giornaliero di 915.270,09 euro. Di conseguenza, è necessario che l'Amministrazione prosegua nell'analisi e nel monitoraggio delle cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa, individuando l'origine degli scompensi prodotti rispetto al bilancio di competenza, distinguendo i risultati ottenuti fra parte corrente, conto capitale e partite di giro e, in termini analoghi, per quelli derivanti dalla gestione dei residui.

2.2 Importi significativi di residui passivi e mancato rispetto del parametro di deficiarietà relativo al rapporto fra residui passivi del Titolo I e Impegni del Titolo I.

Il rendiconto per l'anno 2012 presenta un elevato ammontare di residui passivi, tali da portare al mancato rispetto del parametro di deficiarietà relativo al rapporto tra residui passivi del Titolo I e impegni del Titolo I.

La materia dei residui, sia attivi sia passivi, è di estremo rilievo ed importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali.

Il bilancio di natura finanziaria degli enti locali deve essere redatto nel rispetto di una normativa complessa che disciplina analiticamente le procedure di entrata e di spesa che, a loro volta, si articolano in numerosi passaggi; in particolare, la disciplina che regola le procedure di entrate e di spesa tiene conto del fatto che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate. Conseguentemente quando le operazioni di pagamento o di incasso non avvengono nell'esercizio in corso, nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente le relative operazioni vengono iscritte quali residui passivi (inerenti i pagamenti) o residui attivi (inerenti gli incassi).

Nella maggior parte dei casi la procedura dovrebbe completarsi nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente purchè la valutazione sul mantenimento del residuo avvenga sulla scorta del criterio della prudenza. Detta cautela trova la sua *ratio* nella circostanza che i residui, riportati nel bilancio, concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi. Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi.

Nel caso di specie desta preoccupazione la circostanza che sia stato superato il parametro di deficiarietà relativo al rapporto tra residui passivi del Titolo I e impegni del Titolo I.

Le circostanze sopraindicate debbono essere segnalate all'attenzione del Consiglio comunale perché il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia riscuotibilità è idoneo ad influenzare negativamente il risultato di esercizio e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente e configura un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio.

### 2.3 Situazione di perdita dell'Azienda Speciale Servizi Pubblici.

La perdita dell'Azienda Speciale ammonta ad euro 11.744 nel 2012 ed ad euro 44.714,40 nel 2013. In forza dell'art. 114, comma 4 del d. lgs. n. 267/2000, le aziende speciali hanno l'obbligo dell'equilibrio economico (prima dell'entrata in vigore dell'art. 74, comma 1, n. 1, lett. c) del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, declinato quale obbligo di pareggio di bilancio).

L'organo di controllo ha illustrato i motivi della perdita registrata nel 2012 con investimenti per l'ampliamento del cimitero per più di 900.000 euro e per l'acquisto della sede storica della farmacia e della nuova sede degli uffici e dell'immobile destinato a distretto sanitario. L'indebitamento, aumentato da 1.023.463,78 euro a 1.495.331,86 euro, si spiega in ragione della stipulazione dei mutui contratti per consentire i suddetti investimenti.

### 2.4 Modalità di gestione del servizio idrico e correlato ripiano del disavanzo.

Nel questionario relativo al rendiconto 2012 risulta, fra le spese correnti straordinarie (1.3), l'importo di euro 169.317,56 per "ripiano disavanzi aziende riferiti ad anni precedenti".

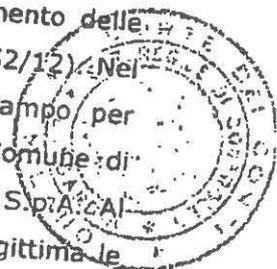
Il revisore ha dichiarato che l'importo contenuto fa riferimento al contributo per ripianamento degli sbilanci di gestione nei confronti della società A.M.S.C. spa di Gallarate (già Azienda Speciale del Comune di Gallarate) a cui è affidata la gestione del servizio idrico di cui alla convenzione stipulata con il comune di Gallarate nel 1999. La medesima voce risulta, fra le spese correnti straordinarie, nel questionario relativo al rendiconto 2010, per l'importo di euro 149.740,84, nel questionario relativo al rendiconto 2011, per l'importo di euro 81.336,64, mentre nel questionario relativo al rendiconto 2013, per l'importo è pari a zero.

In base alla convenzione stipulata con il comune di Gallarate nel 1999:

- il Comune di Cardano al Campo ha affidato in esclusiva al Comune di Gallarate l'esercizio del civico acquedotto, dell'erogazione idrica e l'esecuzione degli interventi di ampliamento e/o di potenziamento ed estensione della rete;

- il Comune di Gallarate affida ogni incombenza ed adempimento alla propria Azienda Multi Servizi Comunale A.M.S.C., già incaricata della gestione dell'Acquedotto di Gallarate;
- in caso di trasformazione in società di A.M.S.C. gli obblighi di cui alla convenzione medesima saranno trasferiti alla "nuova struttura";
- la convenzione ha durata quindicennale;
- il risultato economico dell'apposita Sezione "Gestione Acquedotto di Cardano al Campo", se positivo, sarà versato al Comune di Cardano al Campo, se negativo, sarà ripianato da quest'ultimo.

Al riguardo la Sezione rileva innanzitutto il mancato rispetto della normativa sulle procedure ad evidenza pubblica che devono precedere la stipulazione di contratti di affidamento di servizi pubblici a rilevanza economica. Nel caso di specie è stato invece utilizzato lo strumento della convenzione fra enti pubblici, il Comune di Cardano al Campo e il Comune di Gallarate, e del conseguente affidamento del servizio da parte di quest'ultimo ad una propria Azienda (Azienda Multi Servizi Comunale A.M.S.C.), poi trasformata in società, partecipata per il 99,88% dal Comune di Gallarate e per la restante parte del capitale da altri comuni. La giurisprudenza comunitaria, in effetti, contempla l'ipotesi della convenzione fra amministrazioni come una di quelle (l'altra è l'*in house providing*) che legittimano le pubbliche amministrazioni a non applicare il d. lgs. n. 163/2006. Tuttavia, la stessa giurisprudenza comunitaria ammette l'uso della convenzione fra enti pubblici, quale Istituto che consente la deroga all'obbligo di effettuare una gara, al fine di procedere alla stipulazione di un contratto, nella misura in cui l'accordo fra amministrazioni sia diretto a cooperare nello svolgimento delle funzioni proprie degli enti sottoscrittori (Corte di Giustizia nella causa C-352/12). Nel caso di specie, invece, la convenzione è utilizzata, da parte di Cardano al Campo per affidare il servizio in via indiretta ad un soggetto ulteriore rispetto al Comune di Gallarate, individuato dapprima nell'Azienda e poi nella società A.M.S.C. S.p.A. Al riguardo non può richiamarsi l'altra fattispecie, l'*in house providing*, che legittima le pubbliche amministrazioni a non applicare il d. lgs. n. 163/2006, non ricorrendo, fra il comune di Cardano al Campo e AMSC S.p.A., i requisiti per l'affidamento *in house*: i) capitale totalmente pubblico, ii) esercizio di un controllo analogo a quello esercitato dagli enti soci su un proprio ufficio, iii) maggior parte dell'attività svolta a favore dei soci medesimi (sentenza Corte di Giustizia UE 18.11.1999, C-107/98, c.d. Teckal). Attraverso l'operazione in esame - affidamento in esclusiva dell'esercizio del civico acquedotto, dell'erogazione idrica e dell'esecuzione degli interventi di ampliamento e/o di potenziamento ed estensione della rete al Comune di Gallarate, con innanzi



all'adempimento delle relative incombenze all'Azienda Multi Servizi Comunale A.M.S.C., di proprietà del Comune di Gallarate e già incaricata della gestione dell'Acquedotto del medesimo (poi trasformata in società) - il Comune ha invece esternalizzato il servizio affidandolo ad una società di altro Comune (prima Azienda Speciale) e prevedendo un soccorso finanziario che non trova giustificazione in un rapporto di partecipazione al capitale della società. Si rileva peraltro che lo stesso ripiano delle perdite di una società partecipata dall'ente locale non costituisce una scelta obbligata dell'ente, dovendo piuttosto essere supportata da un'adeguata motivazione, atta a superare il principio di alterità soggettiva fra socio e società. Questa Sezione ha infatti più volte precisato come la copertura di reiterate perdite (fra gli altri parere n. 86/2010 e n. 482/2013) senza l'adozione di politiche correttive di resa del servizio pubblico non appare conforme ai criteri di sana gestione finanziaria. Infine, la Sezione rileva che la disciplina del servizio idrico integrato si rinviene nella Sezione III, Titolo II, del d. lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale") e precisamente negli artt. 147 e ss.

I suddetti articoli sono stati modificati più volte, da ultimo con il d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazione, nella legge 11 novembre 2014 n. 164 e con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art. 1, comma 615).

L'art. 147 del d. lgs. n. 152/2006 dispone che "i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36".

Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

Per quanto attiene alla Regione Lombardia, la materia è disciplinata dalla legge regionale n. 26 del 2003, così come successivamente modificata, in particolare dalla legge regionale n. 21/2010. Segnatamente, ai sensi dell'art. 47 è disposto che il servizio idrico integrato è organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali corrispondenti ai confini amministrativi delle province lombarde e della città di Milano. L'art. 48 dispone che le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito sono attribuite alle province, ad eccezione dell'ATO della città di Milano. L'art. 49 ribadisce che le province e il comune di Milano organizzano il servizio idrico integrato a livello di ATO e che il servizio è affidato ad un unico soggetto per ogni ATO.

A proposito dell'ampiezza territoriale degli ATO, Individuata dalla Regione nelle province, salvo l'eccezione della città di Milano, l'iniziale formulazione dell'art. 147 del d. lgs. n. 152/2006 prevedeva che le regioni, oltre ad individuare gli ambiti territoriali ottimali, dovessero in ogni caso assicurare, fra l'altro, "l'unicità della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni".

Con il d. lgs. n. 4/2008 la disposizione richiamata è stata modificata nel senso di sostituire alla "unicità della gestione" la "unitarietà della gestione". Ciò al fine di tenere in considerazione la deroga introdotta dallo stesso legislatore rispetto ai comuni con popolazione fino ai 1000 abitanti per i quali è facoltativa, ai sensi dell'art. 148, comma 5, così come novellato dall'art. 2, comma 14, del d. lgs. n. 4/2008, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato, ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito (ora ente di governo dell'Ambito).

Con il d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014 n. 164, è stato nuovamente introdotto il principio dell'unicità della gestione nell'art. 147. L'art. 149 bis stabilisce inoltre che l'ente di governo dell'ambito delibera la forma di gestione del servizio idrico integrato nel rispetto, fra l'altro, del principio di unicità della gestione. Il comma secondo del medesimo articolo, dopo essersi occupato della tempistica relativa alla successiva scadenza della gestione d'ambito, prevede espressamente che *"Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale"*.

Ne deriva che l'ente di governo dell'ambito, in forza del principio di unicità della gestione contenuto nel d.lgs. n. 152/2006, oltre che della legge regionale Lombardia n. 26/2003, è tenuto, a regime, ad organizzare il servizio attraverso un gestore unico. Per quanto riguarda la fase transitoria l'art. 172 del d. lgs. n. 152/2006, così come modificato dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014 n. 164, distingue due fattispecie.

Gli enti di governo degli ambiti che non abbiano già provveduto alla redazione del Piano d'Ambito o che non abbiano scelto la forma di gestione ed avviato la procedura di affidamento, sono tenuti, entro il termine perentorio del 30 settembre 2015, ad adottare i predetti provvedimenti disponendo l'affidamento del servizio al gestore unico con la conseguente decadenza degli affidamenti non conformi alla disciplina pro tempore vigente (comma 1).

Nell'ipotesi, invece, in cui all'interno dell'ambito vi siano soggetti che gestiscono il servizio idrico integrato in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa *pro tempore* vigente e non dichiarato cessato *ex lege*, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto (comma 2).

Al fine di garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione, in sede di prima applicazione e fuori dai casi di cui al richiamato comma 1, l'ente di governo dell'ambito dispone, ai sensi dell'art. 149 bis e nel rispetto della normativa vigente, l'affidamento al gestore unico alla scadenza delle gestioni esistenti "*il cui bacino complessivo affidato sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento*". Nelle more del raggiungimento della percentuale di cui al primo periodo, al fine di addivenire, nel più breve tempo possibile, all'affidamento del servizio al gestore unico di ambito, l'ente competente, nel rispetto della normativa vigente, alla scadenza delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale tra quelle di cui al comma 2, ultimo periodo, i cui bacini affidati siano complessivamente inferiori al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento, dispone l'affidamento del relativo servizio per una durata, in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento (comma 3).

Pertanto l'ente di governo dell'ambito è tenuto, in primo luogo, a valutare se ricade nella fattispecie descritta nel comma 1 (affidamenti esistenti non conformi alla disciplina *pro tempore* vigente) ovvero nel comma 2 (affidamenti esistenti conformi alla disciplina *pro tempore* vigente), valutando l'avvenuta redazione del piano d'ambito di cui all'art. 149, ovvero l'avvenuta scelta della forma di gestione e l'avvio della procedura di affidamento. A tal fine, la conformità alla disciplina deve essere

apprezzata avendo come parametro di riferimento la legislazione in vigore nel momento di entrata in vigore della nuova normativa.

Una volta effettuata tale valutazione, nell'ipotesi in cui ritenga di non trovarsi nelle condizioni di cui al suddetto comma 1, in via transitoria e avendo come finalità il conseguimento del principio di unicità della gestione, si avvarrà della disciplina di cui al comma 3. Segnatamente, nella fattispecie contemplata dal comma 3, il gestore unico subentra, anche parzialmente, alle gestioni esistenti allorquando, alla scadenza di queste, sia raggiunto un bacino d'utenza almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento. Per raggiungere siffatto bacino di riferimento il legislatore consente l'affidamento del relativo servizio per una durata in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento.

In tale quadro generale, questa Corte ritiene comunque sufficiente proseguire nelle ordinarie verifiche sul ciclo del bilancio del Comune di Cardano al Campo (VA). La presente segnalazione deve essere utilizzata dall'Ente ai fini della valutazione delle decisioni da assumere in ordine all'approvazione di ogni atto che abbia delle ricadute di carattere finanziario.

**P.Q.M.**

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

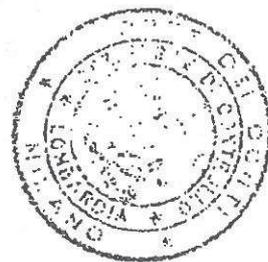
**accerta**

le irregolarità di cui in motivazione

**invita**

l'Amministrazione comunale di Cardano al Campo a:

- procedere ad una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, monitorando le cause del fenomeno contabile riscontrato, atteso che il ricorso ad anticipazioni di cassa comporta il pagamento di interessi passivi, e ad accertare che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione dell'ente;
- effettuare una corretta contabilizzazione del servizio di tesoreria;



- garantire una efficiente gestione dei residui;
- verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi partecipati;
- gestire il servizio idrico integrato nel rispetto degli obblighi di legge di cui in motivazione.

**DISPONE**

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
  - ai revisori dei conti;
  - al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge.

Il Magistrato Estensore

(Sara Raffaella Molinaro)

*Sara Raffaella Molinaro*

Il Presidente

(Simonetta Rosa)

*Simonetta Rosa*

Depositata in Segreteria

20 FEB 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

*Daniela Parisini*

