



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 4 luglio 2011

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Udito il relatore, dott.ssa Laura De Rentiis.

FATTO

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a cura del Revisore dei conti del Comune di Parona relativa al Rendiconto dell'esercizio 2008, nella tabella 2.2 (pag. 16) contenente informazioni sugli organismi partecipati dal comune, è emersa una drastica riduzione del valore della produzione di un organismo partecipato dal comune la cui denominazione non veniva indicata, produzione che passa da Euro 7.492.634,00 del 2007 ad Euro 3.616.082,00 dell'anno 2008, senza che parallelamente emergesse una diminuzione dell'indebitamento della società ma, al contrario, un incremento dei costi e del numero di unità del personale dipendente.

Con lettera istruttoria dell'11 marzo 2010, il Magistrato Istruttore chiedeva al revisore unico di fornire delucidazione in ordine: <<alla denominazione e alla natura degli organismi partecipati di cui al punto 2.2, nonché alle ragioni che ne hanno determinato l'indebitamento, alla situazione finanziaria degli stessi al 31 dicembre 2009, ai rapporti finanziari (versamenti e debiti reciproci) e gestionali (servizi conferiti, modalità contrattuali e corrispettive) con il Comune di Parona>>.

Con nota del 22 aprile 2010, il Revisore dei conti del comune di Parona, in merito alla richiesta istruttoria, comunicava quanto segue: <<l'organismo partecipato di cui al punto 2.2 del questionario è la Parona Multiservizi S.p.a.>>; <<l'indebitamento della società risulta essere composto principalmente da mutui contratti dalla stessa per opere stradali commissionate dal Comune di Parona a mezzo convenzione per l'affidamento di attività, beni e funzioni e successive integrazioni>>. Dalla risposta del suddetto revisore, inoltre, emerge che l'importo di indebitamento risultante dal bilancio al 31/12/2009 registra <<un totale complessivo di € 7.899.332,00>>.

Nella medesima nota in risposta alla richiesta istruttoria del Magistrato, in ordine ai rapporti tra la società e il Comune, il revisore ha specificato che <<relativamente ai rapporti finanziari la società Parona Multiservizi S.p.a., emette regolare fattura per tutti i servizi che gestisce quali: spazzamento e pulizia strade, pulizia locali pubblici, manutenzione del verde pubblico e mensa scolastica; di contro versa al comune un canone annuale di € 16.000,00 per la gestione del palazzetto dello sport>>. Il revisore, infine, precisa che <<il Comune di Parona, come da convenzione, è impegnato a versare alla citata società, un corrispettivo annuo pari a € 1.250.000,00 quale quota per l'ammortamento dei mutui assunti per la costruzione delle citate opere stradali>>.

Con successiva richiesta istruttoria del 21 maggio 2010, il magistrato istruttore chiedeva la trasmissione della seguente documentazione: <<Delibera dell'ente con cui

si è proceduto a costituire la società, Statuto della società e quota di partecipazione dell'ente, bilanci 2008 e 2009 della società>>.

In risposta alla richiesta istruttoria, il sindaco del comune di Parona, con nota del 12 giugno 2010 (prot. in uscita n. 2487), trasmetteva la documentazione.

Vista la documentazione pervenuta, al fine di proseguire nell'istruttoria il magistrato istruttore, con lettera del 7 ottobre 2010, richiedeva copia della seguente documentazione: <<1. Bilanci e relazione dei sindaci (anni 2007, 2008, 2009) della Combitalia S.r.l.; 2. mastro fornitore relativo alle forniture rese dalla Parona Multiservizi S.p.a. in favore del comune di Parona (anni 2008 e 2009); 3. visura camerale storica della Parona Multiservizi S.p.a. e della Combitalia s.r.l.; 4. perizia giurata per la valutazione del valore di cantiere di cui ai lavori per la costruzione dello scalo ferroviario; 5. perizia di stima del valore delle partecipazioni detenute in Combitalia S.r.l. eseguita in data 17 marzo 2009 dal dott. Roberto Zoboli; 6. delibere con cui il comune ha disposto l'acquisizione del 51%del capitale di Combitalia s.r.l.; 7. delibere comunali relative ai finanziamenti, operati dal comune in qualità di socio della Parona Multiservizi S.p.a, di Euro 284.960 anno 2007, di Euro 224.393 anno 2008, di euro 156.112 anno 2009>>.

La documentazione richiesta, veniva consegnata a mano presso la sede di questa sezione in data 21 ottobre 2010, ad eccezione di quella indicata al punto 4. della richiesta del 7 ottobre 2010. In sede di consegna della documentazione, i soggetti intervenuti precisavano che la delibera di cui al punto 6 della richiesta istruttoria non era mai stata adottata in quanto si trattava di autonoma disposizione del consiglio di amministrazione della partecipata di primo livello.

Con nota del 9 novembre 2010 (prot. in uscita 4858), il comune di Parona trasmetteva delibera del C.D.A della società Parona Servizi S.p.a. per l'acquisizione delle quote di della Nuova Semel Combitalia S.r.l. Trasmetteva, inoltre, la comunicazione con cui la Parona Multiservizi S.p.a. dichiarava di essere in attesa che il perito depositasse la relazione.

Con ordinanza del 17 gennaio 2011, il Magistrato Istruttore proseguiva l'indagine chiedendo l'invio di ulteriore documentazione. In particolare, chiedeva l'invio della seguente documentazione: <<Delibere del Consiglio comunale n. 11 del 25 febbraio 2004, n. 56 del 29 novembre 2004 e n. 15 del 16 marzo 2005; Delibera con cui il comune ha conferito incarico di redazione del progetto di fusione allo studio associato Colli; Delibera con cui il socio unico, comune di Parona, rinuncia al finanziamento soci di euro 156.112,00, così come indicato nel verbale di assemblea straordinaria della Parona Multiservizi S.p.a. tenutasi il 16 aprile 2010; Delibere comunali relative ai

finanziamenti, operati dal comune in qualità di socio della Parona Multiservizi S.p.a., di Euro 284.960,00 anno 2007, Euro 224.393,00 anno 2008, di Euro 156.112,00 anno 2009; Mastrini di conto relativi ai rapporti economici-finanziari tra Parona Multiservizi S.p.a. e Combitalia S.r.l. per gli anni 2007, 2008, 2009, 2010; Eventuali mastrini di conto relativi ai rapporti economici-finanziari tra Parona Multiservizi S.p.a. ed il socio unico (comune di Parona) per gli anni 2007, 2008, 2009, 2010; Determina del responsabile del servizio finanziario n. 87 del 22 ottobre 2004, n. 144 del 21 novembre 2006 e n.16 del 6 febbraio 2007; Determina del Segretario comunale n. 100 del 28 novembre 2005 e n.79 dell' 1 agosto 2008; Copia fattura n. 48 del 6 ottobre 2006, fattura n. 15 del 20 giugno 2007 e reversale del versamento acconto da parte del comune in data 25 giugno 2007; Copia fattura n. 15 del 20 giugno 2007, fattura n. 34 del 14 dicembre 2007 e reversale del versamento acconto da parte del comune in data 14 dicembre 2007; Copia fattura n. 33 del 14 dicembre 2007 e fattura n.24 del 5 giugno 2008; Verbale assemblea straordinaria del 23 aprile 2004 della Parona Servizi S.p.a. a rogito notaio Giovanni Pandolfi; Piano ammortamento di tutti i mutui in essere nell'anno 2009 in capo alla Parona Multiservizi S.p.a.; Lettera inviata dalla Semel Srl alla Parona Multiservizi S.r.l. in data 25 maggio 2009; Perizia di stima del valore della nuova Se.Me.L. S.r.l. redatta dal dotto Giovanni Cervio di Mortara; Perizia eseguita dall'ing. Giorgio Gariboldi relativa ai lavori effettivamente realizzati per conto della Combitalia s.r.l.; Perizia giurata per la valutazione del valore di cantiere di cui ai lavori per la costruzione dello scalo ferroviario; Contratto di appalto tra Combitalia S.r.l. e M.C.F. T. Rail S.r.l. del 3 maggio 2005>>.

Con la medesima richiesta istruttoria, il Magistrato invitava, altresì, l'amministrazione <<a) a chiarire se per l'assegnazione dell'appalto avente ad oggetto la costruzione del raccordo ferroviario commissionato da Combitalia S.r.l. sia stata posta in essere procedura ad evidenza pubblica; b) ad indicare se Combitalia ha effettuato il bonifico di Euro 174.733,43 a saldo fattura n. 16/2008 ed il pagamento fatture 49/07, 50/07 e 54/07 emesse dalla M.C.F. T. Rail s.r.l., qualora tali pagamenti non siano stati effettuati indicarne i motivi; c) ad indicare i compensi percepiti da tutti i membri del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale della Parona Multiservizi S.p.a. negli anni 2007, 2008, 2009, 2010; d) ad indicare gli organismi partecipati a cui è stata erogata la contribuzione indicata nella tabella 2.2 pag. 17 del questionario sul rendiconto 2009, specificando importo erogato a ciascuno dei suddetti e quali risorse l'ente abbia utilizzato per la ricapitalizzazione e/o ripiano perdite; e) ad indicare le modalità di reclutamento alle dipendenze della Parona Multiservizi s.p.a.; f) a

specificare se la spesa per il personale alle dipendenze della Parona Multiservizi s.p.a. è stata computata nella spesa per il personale dell'ente locale>>.

Con nota del 3 febbraio 2011 (prot. in uscita 597), il comune di Parona inviava la documentazione, fornendo i chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore.

In particolare il sindaco del comune di Parona comunicava quanto segue: << punto a) per l'assegnazione dell'appalto avente ad oggetto la costruzione del raccordo ferroviario commissionato da Combitalia s.r.l. non è stata posta in essere alcuna procedura ad evidenza pubblica, in quanto il contratto d' appalto per la costruzione di tale raccordo era già esistente, stipulato nell'anno 2003 tra Nuova Semel s.r.l. (poi Combitalia s.r.l.) e la soc. M.C.F.T Rail s.r.l., per cui, nell'anno 2004, con l'acquisto del 51% della Nuova Semel s.r.l. (poi Combitalia s.r.l.) da parte di Parona Servizi S.p.a., sono stati mantenuti in essere gli impegni precedentemente assunti con la succitata società M.C.F.T. Rail s.r.l.>>. Per il punto b) e per il punto c) viene riportato quanto comunicato dalla Soc. Parona Multiservizi S.p.a. con nota prodotta in data 25.01.2011 prot. ric. n.364. Per quanto concerne il punto d) il sindaco precisa che: << la contribuzione indicata in tabella 2.2 pag. 17 del questionario sul rendiconto 2009 è stata erogata dalla soc. Parona Multiservizi S.p.a., come specificato nella medesima tabella. Gli importi indicati riguardano: € 223.228,40 quali corrispettivi relativi ai contratti di servizio stipulati tra la società Parona Multiservizi S.p.a. ed il comune di Parona per la gestione del verde pubblico, le mense scolastiche (scuola primaria e scuola dell'infanzia), la pulizia delle strade, di uffici, di locali della scuola primaria per attività extrascolastiche, di spazi pubblici; €1.250.000,00 quale quota anno 2009 relativa al Piano di finanziamento approvato con deliberazione del C.C. n.4 del 26.01.2007 e della G.C. n.41 del 04.05.2007>>.

Infine il sindaco di Parona precisa che: <<punto e): così come comunicato dalla Soc. Parona Multiservizi S.p.a. con nota prodotta in data 25.01.2011 prot. ric. n.364: La Parona Multiservizi S.p.a. ha assunto personale OSS e infermieristico in modo diretto.

In data odierna, ad integrazione della nota di cui sopra, l'attuale Presidente di Parona Multiservizi S.p.A. precisa che "il personale attualmente in forza alla Parona Multiservizi S.p.A, con riserva di ulteriori approfondimenti, è stato assunto a partire dal 2001 con contratto di lavoro di diritto privatistico previo colloquio informale con il direttore della struttura ed eventualmente con il responsabile medico relativamente alle assunzioni di infermieri professionali". Punto f) la spesa per il personale alle dipendenze della Parona Multiservizi S.p.a. non è stata computata nella spesa per il personale del Comune di Parona>>.

Il Magistrato istruttore, esaminata la documentazione inviata dall'amministrazione comunale con prot. n. 597, del 3 febbraio 2011, a firma del sindaco (pervenuta alla Corte dei Conti in data 07.02.2011), chiedeva con nota dell'24 febbraio 2011 copia dei seguenti documenti: <<1. Convenzione stipulata in data 20/1/1997 (ed eventuali successive modifiche) tra il comune di Parona e la Lomellina Energia s.r.l.; 2. Delibera della Giunta comunale n.90 del 19 settembre 2002; 3. Copia della consulenza resa dalla Soc. A & r. Project Consulting s.r.l., in coordinamento con la Banca Profilo s.p.a. (attività di consulenza per la quale il comune di Parona ha corrisposto la somma di € 150.000,00); 4. Piano ammortamento mutui con la Banca Agricola Mantovana con specifica indicazione delle date di scadenza delle rate (si precisa che il documento già inviato non riporta le date di pagamento delle rate); 5. I contabili relativi al pagamento ratei di tutti i mutui facenti capo alla Parona Multiservizi s.p.a. negli anni 2007,2008,2009; 6. Delibera del Consiglio comunale n.4 del 26 gennaio 2007; 7. Delibera della Giunta comunale n.41 del 4 maggio 2007; 8. Secondo atto integrativo della convenzione per l'affidamento di attività beni e funzioni sottoscritto in data 4 luglio 2007; 9. Delibera del commissario straordinario n.33 del 17 giugno 2008 e, ad ogni modo, tutte le eventuali delibere inerenti la convenzione in essere tra il comune di Parona e la sua Multiservizi s.p.a; 10. Delibera con cui il socio unico, comune di Parona, rinuncia al finanziamento soci di Euro 156.112,00 così come indicato nel verbale di assemblea straordinaria della Parona Multiservizi s.p.a., tenutasi il 16 aprile 2010; 11. Verbale dell'assemblea della Soc. Parona Servizi s.p.a. del 18.3.2004 (si fa presente che il documento inviato con la precedente richiesta è formato solo dalla prima pagina del verbale in parola)>>.

Con la medesima richiesta istruttoria, il Magistrato invitava, altresì, l'amministrazione a chiarire: <<a) se attualmente i terreni di cui al foglio n. 8, mappali n. 514 e 518 (originariamente conferiti dal Comune nella società Parona Servizi s.p.a.) fanno ancora parte del patrimonio della società; b) se, nel corso degli ultimi anni, la società Parona servizi s.p.a. (o, eventualmente, la sua partecipata Combitalia s.r.l.) ha acquistato e/o rivenduto il terreno di cui al foglio n.8, mappale 515. In caso di risposta affermativa ai precedenti quesiti, si chiede di inviare i relativi atti di compravendita>>.

Con nota dell'11 marzo 2011 (prot. in uscita 1333), il comune di Parona inviava la documentazione, fornendo i chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore.

In merito ai chiarimenti richiesti ai punti a) e b), il sindaco del comune di Parona, ha fatto riferimento alla nota pervenuta dalla Società Parona Multiservizi s.p.a. (prot. in entrata n. 1205 del 4.03.2011): <<lettera a- il mappale 518, a seguito frazionamento

(di cui si allega copia), parte è stato venduto alla Società CLIR Spa, parte è rimasto nel patrimonio della scrivente; il mappale 514 non è mai stato di proprietà di Parona Servizi, molto probabilmente ci si riferisce al mappale 555 (ex 514/b) a tutt'oggi di proprietà di Parona Multiservizi Spa; Lettera b- il mappale 515 è stato acquistato in data 21.03.07 dalla società Vandax s.r.l. (si allega rogito) e successivamente è stato venduto alla società CLIR Spa in data 31.01.08 (si allega rogito), insieme a parte del mappale 518 di cui sopra, a seguito di frazionamento>>.

Il magistrato istruttore, infine, con ordinanza del 13 aprile 2011, chiedeva l'invio di un prospetto che indicasse <<separatamente la parte di quota capitale e di quota interessi pagati dalla società Parona Multiservizi S.p.a.>>. Nella richiesta istruttoria si specificava che il prospetto doveva essere redatto distinguendo <<per ogni singolo anno (2006-2007-2008-2009) e per ogni singolo mutuo>>.

Il sindaco del comune di Parona, con nota del 27 aprile 2011 prot. 2163, trasmetteva a questa Sezione, la nota pervenuta dalla Società Parona Multiservizi S.p.a. (prot. 2108 del 21 aprile 2011) precisando che detta nota <<riporta per ogni singolo mutuo pagato dalla Società il prospetto relativo a quote interessi e capitale per gli anni richiesti >>.

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione inviata al termine dell'istruttoria, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, c. 165, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, con istanza del 20 giugno 2011, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

Il Presidente fissava l'adunanza del 4 luglio per l'esame collegiale della vicenda.

Il magistrato istruttore, prima che venisse tenuta l'adunanza, con nota del 21 giugno 2011, chiedeva anche alla Regione Lombardia alcune informazioni relative al finanziamento della RSA conglobata nella Parona Multiservizi s.p.a. In particolare, chiedeva di <<indicare il contributo erogato negli anni 2007; 2008; 2009 alla RSA denominata Casa per l'Anziano, oggi incorporata nella Parona Multiservizi Spa a seguito di fusione avvenuta nell'anno 2005 >>.

La Regione Lombardia, con nota del 1° luglio 2011, ha comunicato che <<dalla verifica delle rendicontazioni trasmesse dalle ASL alla nostra direzione risultano i seguenti importi: anno 2007 - € 592.486,50; anno 2008 - € 598.503,40; anno 2009 - € 631.846,20>>.

Sempre prima della richiamata adunanza, il magistrato istruttore, con nota del 23 giugno 2011, chiedeva ulteriore documentazione relativa <<a tutte le lettere di patronage rilasciate dal comune di Parona a garanzia dei finanziamenti sottoscritti

dalla società Parona Multiservizi S.p.a (già Parona Servizi S.pa)>>, <<ad ogni ulteriore garanzia emessa dal comune di Parona a sostegno dei mutui contratti dalla società Parona Multiservizi S.p.a (già Parona Servizi S.pa)>>, nonché <<prospetto relativo all'ammontare delle prime due rate del finanziamento OPI da Euro 6.000.000,00 pagate nell'anno 2006 dalla società Parona Multiservizi S.p.a. (già Parona Servizi S.pa) indicando separatamente per ciascuna delle rate la parte di quota capitale e quella di quota interessi>>.

La documentazione richiesta veniva consegnata a mano presso la sede di questa sezione in data 27 giugno 2011. Il Magistrato istruttore, esaminata la documentazione inviata dall'amministrazione comunale, con ulteriore nota del 30 giugno 2011, chiedeva che per l'adunanza del 4 luglio venisse consegnata copia dei seguenti documenti: <<Tutte le determinazioni che il responsabile del servizio competente ha adottato per liquidare al professionista Giulio Colli le competenze relative al progetto di fusione (provvedimenti autorizzati con delibera n. 45 adottata in data 30 marzo 2005 dal consiglio comunale di Parona); Prospetto relativo all'ammontare di tutte le somme corrisposte alla Banca OPI da parte della Parona Multiservizi s.p.a., distinguendo i singoli contratti conclusi, nonché distinguendo le somme corrisposte anno per anno. Il prospetto deve indicare tutte le somme corrisposte a qualsiasi titolo: per restituzione capitale, per interessi di preammortamento, per interessi passivi, per interessi di mora, per commissioni varie e per spese per qualsiasi titolo; Prospetto relativo all'ammontare di tutte le somme corrisposte alla Banca Agricola Mantovana s.p.a. da parte della Parona Multiservizi s.p.a., distinguendo i singoli contratti conclusi, nonché distinguendo le somme corrisposte anno per anno. Il prospetto deve indicare tutte le somme corrisposte a qualsiasi titolo: per restituzione capitale, per interessi di preammortamento, per interessi passivi, per interessi di mora, per commissioni varie e per spese per qualsiasi titolo; Prospetto relativo all'ammontare di tutte le somme corrisposte alla Cariparma & Piacenza s.p.a. da parte della Parona Multiservizi s.p.a., distinguendo i singoli contratti conclusi, nonché distinguendo le somme corrisposte anno per anno. Il prospetto deve indicare tutte le somme corrisposte a qualsiasi titolo: per restituzione capitale, per interessi di preammortamento, per interessi passivi, per interessi di mora, per commissioni varie e per spese per qualsiasi titolo>>.

Con la medesima richiesta istruttoria, il Magistrato invitava, altresì, l'amministrazione: <<a chiarire, con riferimento alla gestione della Parona Multiservizi s.p.a., se i diversi rami d'azienda hanno un piano di conti separato e se operano su conti correnti separati>>.

All'adunanza del 4 luglio 2011, per l'amministrazione comunale di Parona sono comparsi il sindaco (Silvano Colli), il segretario generale (Vincenzo Visco) e la responsabile dei servizi finanziari (Samantha Pertile).

Dopo la relazione del Magistrato sull'istruttoria svolta, prendevano la parola il sindaco ed il segretario generale che si riportavano alla documentazione inviata nel corso dell'istruttoria e a quella consegnata in sede di adunanza.

DIRITTO

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

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

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

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore dei conti del Comune di Parona, in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo agli esercizi 2008 e 2009, alla luce dell'attività istruttoria svolta come ricostruita in punto di fatto, consente a questa Sezione di accertare una serie di irregolarità che hanno inficiato la gestione del Comune di Parona.

Al fine di rendere più intellegibile l'accertamento sulla gestione irregolare del Comune di Parona, è opportuno procedere ad una puntuale ricostruzione dei complessi rapporti

che si sono instaurati, da un lato, tra il Comune di Parona e la società Parona Multiservizi S.p.a. e, dall'altro lato, tra la società Parona Multiservizi S.p.a e la sua partecipata di secondo livello, ovvero la Combitalia S.r.l.

Parte I: ricostruzione in fatto dei rapporti tra il Comune di Parona, la partecipata di primo livello (Parona Multiservizi s.p.a.) e la partecipata di secondo livello (Combitalia s.r.l.).

La società Parona Multiservizi S.p.a., partecipata al 100% dal Comune di Parona, è il frutto dell'atto di fusione, intervenuto nell'anno 2005, tra le società Parona Servizi S.p.a. e la Casa per L'anziano S.p.a.

Per procedere ad un accertamento dei rapporti finanziari che intercorrono tra i due attuali soggetti giuridici, tuttavia, occorre sia ricostruire i rapporti che già in precedenza intercorrevano tra il Comune di Parona e la Parona Servizi S.p.a. (della costituzione della Parona Multiservizi S.p.a.) sia, ancor prima, delineare il cospicuo finanziamento che, nel corso dell'ultimo decennio, ha percepito il Comune di Parona da un'altra società (la Lomellina Energia s.r.l.), in ragione della localizzazione di impianto per lo smaltimento rifiuti nel suo territorio comunale.

- 20 ottobre 1997: il comune di Parona sottoscrive con la società Lomellina Energia S.r.l. una convenzione per la realizzazione e la messa in esercizio di un impianto, ai sensi dell'art. 32 della L.R. 21/93, per il recupero e la valorizzazione energetica di R.S.U. e R.S.A.U. Tale convenzione nella definizione complessiva dei rapporti tra le parti, prevede, fra l'altro, la realizzazione di opere interne ed esterne all'area dell'impianto e ad esso funzionali, opere la cui realizzazione è posta in parte a carico del comune di Parona, mentre il loro finanziamento è posto *in toto* a carico della società Lomellina Energia S.r.l. con un contributo di Lire 3.000.000.000.
- 8 aprile 1998: la società Lomellina Energia S.r.l., i comuni di Parona, Mortara, Cilavegna e la provincia di Pavia sottoscrivono un protocollo d'intesa per la realizzazione di opere stradali di interesse provinciale e comunale. Tali opere si rendono necessarie al fine di mettere in sicurezza la viabilità al servizio del traffico pesante diretto al termovalorizzatore onde evitare che questo transiti attraverso il centro abitato di Parona.
- 5 luglio 2002: il Comune di Parona e la Provincia di Pavia stipulano un atto per regolamentare l'esecuzione delle opere pubbliche e per definire i contributi da esigersi presso l'impianto per la produzione di energia gestito dalla società Lomellina Energia S.r.l..

- 16 gennaio 2003: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 2) dispone, ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/00 e s.m.i., la costituzione della società a prevalente capitale pubblico locale denominata "Parona Servizi S.p.a.", con capitale sociale di Euro 100.000,00.
- 25 gennaio 2003: con atto del notaio Pandolfi Giovanni di Mortara (rep. n. 7730 racc. 2364) viene costituita la società "Parona Servizi S.p.a" con la finalità di realizzare e gestire attività, beni e funzioni comunali.
- 3 giugno 2003: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 17) approva lo schema di convenzione per l'affidamento di attività, beni e funzioni da parte del comune alla costituita società Parona Servizi S.p.a. Lo schema di convenzione, poi, viene ulteriormente modificato con successive delibere del consiglio comunale (vedi, ad esempio, delibera del 30 novembre 2003 n. 38).
- 10 dicembre 2003: viene sottoscritta dal comune di Parona la convenzione (rep. n. 542) per l'affidamento di attività, beni e funzioni alla società Parona Servizi S.p.a. La convenzione sottoscritta ha ad oggetto l'affidamento da parte del comune alla società Parona Servizi S.p.a. delle seguenti funzioni ed attività pubbliche comunali:
 - a) Realizzazione del programma di investimenti delle opere viabilistiche che comprende, in via puramente indicativa e non esaustiva, progetti comunali esecutivi.
 - b) Raccordo ferroviario.
 - c) Gestione del ciclo integrato delle Acque-Depuratore.
 - d) Servizi informatici e telecomunicazioni.
 - e) Produzione e distribuzione dell'energia-teleriscaldamento
- 30 marzo 2004: la Parona Servizi S.p.a. sottoscrive con la Banca Opi S.p.a., banca per la finanza alle opere pubbliche e alle infrastrutture, un contratto di finanziamento di importo capitale pari ad Euro 6.000.000,00, importo da destinare alla realizzazione delle opere pubbliche concernenti tra l'altro, infrastrutture quali una circonvallazione stradale ed un cavalcavia ferroviario.
- 23 aprile 2004: nell'assemblea straordinaria della società Parona Servizi S.p.a., viene deliberato di coprire la perdita di euro 43.888,00 della partecipata e contestualmente di procedere ad un aumento di capitale.
- 29 novembre 2004: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 56) approva l'atto di indirizzo avente ad oggetto la fusione per incorporazione tra le società a capitale pubblico comunale Parona Servizi S.p.a. e Casa per L'Anziano S.p.a.
- 16 marzo 2005: il consiglio comunale di Parona adotta un'ulteriore delibera di adozione di linee di indirizzo per la fusione delle due società comunali e la modifica di precedenti determinazioni (delibera n. 15). In particolare, l'amministrazione

comunale, oltre a deliberare la fusione tra le società a capitale comunale - Parona Servizi S.p.a. e Casa per l'Anziano S.p.a. - stabilisce di prevedere la costituzione di una nuova società.

- 30 marzo 2005: il consiglio comunale di Parona (delibera n.45) dà avvio alle procedure ed agli adempimenti di legge necessari per addivenire alla fusione delle due società. L'organo comunale decide, tra l'altro, di avvalersi della consulenza di un professionista di fiducia dell'amministrazione comunale anche ai fini della predisposizione del contratto di servizio.
- 5 luglio 2005: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 34) approva un atto integrativo alla convenzione del 10 dicembre 2003 ove, a fronte dei nuovi investimenti, viene integrato il piano di versamenti annuali del comune alla società per il periodo 2007/2016. L'atto integrativo viene sottoscritto in data 28 settembre 2005 (questi atti non sono stati acquisiti nel corso dell'istruttoria).
- 29 settembre 2005: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 38) approva il progetto di fusione tra le società comunali Parona Servizi S.p.a. e Casa per l'Anziano S.p.a., nonché approva lo statuto della costituenda società "Parona Multiservizi S.p.a.".
- 12 dicembre 2005: atto notarile costitutivo della Parona Multiservizi s.p.a. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2504 c.c. la Parona Multiservizi Spa, risultante dalla fusione, subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle società estinte e quindi in tutti i rapporti in essere con il Comune (questo atto non è stato acquisito nel corso dell'istruttoria).
- 4 maggio 2007: il consiglio comunale di Parona (delibera n. 41) approva e fa propria la proposta di deliberazione avente ad oggetto modifiche all'atto integrativo alla convenzione per l'affidamento di attività, beni, e funzioni sottoscritto in data 28 settembre 2005 (questo atto non è stato acquisito nel corso dell'istruttoria nonostante fosse stato oggetto di richiesta).
- 4 luglio 2007: viene sottoscritto il secondo atto integrativo alla convenzione per l'affidamento di attività, beni e funzioni. Con tale atto viene integrato il piano di versamenti annuali del comune alla società Parona Multiservizi S.p.a., per il periodo 2008/2017. In virtù delle integrazioni intervenute, la Parona Multiservizi S.p.a., riceve dal comune di Parona, per l'anno 2007 un versamento di Euro 1.050.000,00, mentre in virtù del nuovo piano finanziario, per il periodo che va dal 2008 al 2015 di Euro è previsto un versamento annuo di Euro 1.250.000,00. In questo secondo atto integrativo si precisa che tali importi derivano da entrate correnti certe del comune di Parona.

- 10 ottobre 2007: viene sottoscritto tra il comune di Parona e la provincia di Pavia, con l'intervento di Lomellina Energia s.r.l., l'atto di regolamentazione per l'applicazione dei contributi spettanti agli enti locali a seguito della messa in esercizio commerciale della seconda linea di termovalorizzazione realizzata e gestita da Lomellina Energia. Tale atto fa seguito a quello di pari oggetto, afferente alla prima linea dell'impianto di termovalorizzazione, sottoscritto in data 5 luglio 2002.
- 17 giugno 2008: con la deliberazione n. 33 del commissario straordinario si modifica, previo accordo tra le parti, la quota di competenza anno 2008 che il comune di Parona deve versare alla società Parona Multiservizi S.p.a. Con la suddetta deliberazione si prende atto che la quota da trasferire per l'anno 2008 ammonta complessivamente ad Euro 950.000,00.
- 19 dicembre 2008: con la deliberazione n. 91 del commissario straordinario, a seguito della riduzione del gettito proveniente dalla Lomellina Energia s.r.l. e constatato che il finanziamento della Parona Multiservizi s.p.a. deve avvenire con tali proventi, viene rideterminata la somma da versare come quota di competenza anno 2008 in Euro 800.000,00, precisando che la differenza rispetto alla quota originariamente prevista di Euro 1.250.000,00 verrà recuperata nel corso della validità della convenzione.
- 22 aprile 2010: viene sottoscritto un accordo economico tra Lomellina Energia s.r.l. ed il comune di Parona, avente ad oggetto, tra l'altro, la partecipazione della società al sostegno economico del comune e alla realizzazione/completamento delle opere pubbliche, partecipazione operata mediante il versamento in 5 rate annuali dell'importo complessivo di Euro 1.500.000,00.

Parte II: irregolarità finanziarie relative alla gestione del Comune di Parona.

Le anomalie che inficiano la sana gestione dell'ente si concretizzano nei complessi rapporti patrimoniali e finanziari instauratesi tra il Comune di Parona e la sua società partecipata Parona Multiservizi S.p.a. L'amministrazione comunale di Parona, in linea generale, ha "abusato" dello strumento societario per eludere la normativa di derivazione comunitaria volta a tutelare la concorrenza del mercato (vedi punto F.1 della motivazione), nonché la normativa di contabilità pubblica finalizzata a mantenere gli equilibri finanziari degli enti locali (tali irregolarità attengono a diversi profili che sono di seguito esaminati).

A) Abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti in violazione delle norme imperative di legge che disciplinano l'indebitamento degli enti locali (art. 204 TUEL) ed il rilascio di garanzie (art. 207 TUEL).

Procedendo da una valutazione di carattere generale, questa Sezione evidenzia che i rapporti tra il Comune di Parona e la società Parona Multiservizi S.p.a. sono caratterizzati da uno spostamento dell'indebitamento dal bilancio comunale al bilancio della società partecipata.

Con la convenzione, sottoscritta il 10 dicembre 2003 dal comune di Parona e dalla società Parona Servizi S.p.a. (prima della sua trasformazione per fusione in Parona Multiservizi s.p.a.), l'ente comunale affida alla sua società partecipata di primo livello attività, beni e funzioni proprie. Il comune di Parona, dunque, per realizzare le opere pubbliche programmate si serve della società partecipata *in house* Parona Servizi S.p.a. (poi, Parona Multiservizi s.p.a.) quale centro di committenza per l'affidamento di lavori e servizi. A prescindere dalle considerazioni sul rispetto delle norme che regolano l'evidenza pubblica in ambito di affidamento di lavori e servizi, la Sezione rileva che il Comune di Parona si serve della sua partecipata di primo livello non solo per affidare all'esterno lavori, ma anche per far ricadere sulla società medesima l'indebitamento per la realizzazione dei lavori medesimi.

A fronte dell'indebitamento contratto dalla società partecipata di primo livello per conto dell'ente locale, il Comune di Parona eroga alla sua partecipata un contributo annuo di ammontare variabile in relazione al contributo che percepisce dalla Lomellina Energia s.r.l., in ragione della convenzione e delle successive integrazioni che si sono succedute dal 1997 in poi (si veda la convenzione del 20 ottobre 1997, rep. 474).

Quanto sin qui affermato trova riscontro nella documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria. In particolare, nella più volte richiamata convenzione del 10 dicembre 2003, vengono regolati anche i rapporti finanziari tra l'ente locale e la sua società interamente partecipata di primo livello, prevedendo che <<il comune, per le esigenze economiche della S.p.a., si obbliga a versare alla società stessa, a semplice richiesta, gli importi sotto indicati; importi finanziati con mezzi propri del Comune di Parona ed in particolare derivanti dai contributi che gli provengono da Lomellina Energia S.r.l. in forza di convenzione stipulata in data 20 ottobre 1997. I versamenti verranno richiesti dalla società sulla base delle proprie esigenze effettive derivanti da investimenti deliberati e/o da spese di funzionamento entro la somma massima annuale di cui al seguente piano>>.

A pagina 9 della convenzione è previsto un piano di versamenti dal comune alla società per il periodo che va dal 2003 al 2015. Il piano prevede, nel 2004 e nel 2005, versamenti annuali pari ad Euro 200.000,00, tale contributo passa ad Euro 800.000,00 per gli anni dal 2006 al 2015. Tale convenzione nel corso degli anni successivi è oggetto di numerose integrazioni (si veda quanto indicato in precedenza

in punto di fatto). Nella convenzione si precisa che <<detti importi annuali verranno previsti, per la quota massima, in uscita nel bilancio di previsione del comune di Parona>>.

A distanza di pochi mesi (30 marzo 2004), la Parona Servizi S.p.a. sottoscrive con la Banca OPI S.p.a. (banca per la finanza alle opere pubbliche e alle infrastrutture) un contratto di finanziamento di importo capitale pari ad Euro 6.000.000,00; importo da destinare alla realizzazione delle opere pubbliche concernenti tra l'altro, infrastrutture quali una circonvallazione stradale ed un cavalcavia ferroviario. All'art. 5 del contratto di finanziamento (redatto dal notaio Cerasi, rep. n. 2856) si legge: <<La Società finanziata, a garanzia dell'adempimento degli obblighi tutti assunti con il presente contratto, cede alla Banca Opi – Spa, *pro solvendo* e non *pro soluto*, il credito da essa vantato nei confronti del comune di Parona, in forza della Convenzione richiamata alla lettera d>>. Il contratto, dunque, richiama espressamente la convenzione n. 542 del 10 dicembre 2003, stipulata tra il Comune e la sua società partecipata di primo livello di cui si è detto prima.

La pattuizione contrattuale trova riscontro nelle fatture che la società emette nei confronti del comune di Parona; infatti, la società Parona Multiservizi S.p.a, ogni anno fattura al Comune la parte di opere che realizza, fatture che il Comune salda parzialmente mediante il versamento del contributo annuale. Si veda, a titolo esemplificativo, la fattura n. 24, del 5 giugno 2008, per l'importo di € 4.791.024,29: dopo la descrizione lavori che giustificano la fatturazione (opere di collegamento tratto 1-2 cavalcavia e tratto 7-3 circonvallazione convenzione del 10/12/2003, nonché opere già previste dalla convenzione n. 474 del 20 ottobre 1997) viene indicato l'importo di € 2.935.861,38 a titolo di quota per costruzione strade e l'importo di € 1.267.990,63 a titolo di quota per interessi con mutuo. Così, anche la fattura n. 15 del 20 giugno 2007 emessa dalla Parona Multiservizi S.p.a. verso il comune di Parona, per l'importo di € 489.664,18 in merito ai lavori di collegamento tratto 1-2 cavalcavia e tratto 7-3 circonvallazione convenzione del 10/12/2003, nel dettaglio indica come quota per interessi su mutuo la somma di € 342.064,18.

Si aggiunga che, in ragioni di cinque contratti di finanziamento conclusi dalla società Parona Multiservizi s.p.a. con istituti di credito (in particolare, due con la Banca OPI, due con la Banca Agricola Mantovana e uno con la Cariparma), l'indebitamento della società nei confronti delle sole banche, risultante dal bilancio è pari ad € 9.229.397,00 (al 31 dicembre 2007), ad € 8.736.761,00 (al 31 dicembre 2008) e ad € 7.899.332,00 (al 31 dicembre 2009).

Il rilevante indebitamento della società partecipata trova riscontro nella delibera n. 4, del 26 gennaio 2007, del consiglio comunale di Parona in cui l'organo del Comune dichiara di essere favorevole <<per l'ulteriore finanziamento richiesto dalla soc. Parona Multiservizi s.p.a. a fronte dell'investimento relativo alla realizzazione e completamento del secondo lotto tratto fognario della zona industriale e commerciale posta al di là della rete ferroviaria, nonché realizzazione rotatoria, innesto nuova circonvallazione, strada degli asini e strada vicinale vecchia per Vigevano e ultimazione scalo ferroviario, e quindi definire la concessione di mutui richiesti alla Banca Agricola Mantovana>>. Per realizzare detto intento, il consiglio comunale procede ad un'ulteriore modifica dei piani versamenti in favore della sua partecipata di primo livello, nonché approva la proposta in cui si legge che <<l'Amministrazione comunale ha ritenuto di dover accollarsi l'onere della rata annuale di ammortamento per un importo pari a euro 200.000,00 riservando alla società l'onere di reperire fondi per la parte residua della rata di ammortamento>>.

Le irregolarità sin qui evidenziate trovano ulteriore conferma nella nota del revisore dei conti del 22 aprile 2010 che, rispondendo alla richiesta di chiarimenti del Magistrato Istruttore sull'indebitamento della Parona Multiservizi S.p.a. pari ad € 7.899.332,00 e risultante dal bilancio al 31 dicembre 2009, dichiara: <<l'indebitamento della società risulta essere composto principalmente da mutui contratti dalla stessa per opere stradali commissionate dal Comune di Parona a mezzo convenzione per l'affidamento di attività, beni e funzioni e successive integrazioni>>.

Il Revisore dei conti, nella medesima nota del 22 aprile 2010, aggiunge che il Comune di Parona, come da convenzione, è impegnato a versare alla società Parona Multiservizi Spa, un corrispettivo annuo pari a € 1.250.000,00 quale quota per l'ammortamento dei mutui assunti per realizzazione delle opere stradali commissionate nell'interesse del Comune di Parona in ragione della convenzione del dicembre 2003 e successive integrazioni.

Dunque, l'indebitamento formalmente ricade sulla società partecipata di primo livello, ma gli oneri passivi derivanti da detta esposizione debitoria, in violazione dell'art. 204 TUEL, vengono sostenuti dal Comune di Parona sotto forma di erogazione di contributo in favore della sua partecipata (per un riscontro documentale si vedano le fatture –indicate in precedenza a titolo esemplificativo- in cui è espressamente previsto che una parte delle somme viene corrisposta a titolo di interessi per i mutui contratti dalla società partecipata).

Ne consegue che non può essere considerata attendibile la relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal Revisore dei

conti del Comune di Parona relativa al Rendiconto dell'esercizio 2008 e 2009, dove -in risposta al quesito n. 14, in cui veniva chiesto se fosse stato rispettato il limite di indebitamento previsto dall'art. 204 del TUEL- l'organo di controllo interno ha risposto positivamente. La non attendibilità di questa risposta deriva dal fatto che il calcolo per individuare la percentuale dell'indebitamento è stato fatto riferendosi esclusivamente agli interessi passivi pagati direttamente dal Comune per contratti di mutuo diversi da quelli sin qui esaminati.

Una risposta attendibile avrebbe dovuto considerare anche gli interessi che formalmente ha corrisposto la Parona Multiservizi S.p.a. per i mutui contratti per realizzare opere pubbliche per conto e nell'interesse del Comune di Parona. Infatti, imputando al Comune di Parona i pagamenti effettuati dalla Parona Multiservizi S.p.a. in favore degli istituti creditizi (più precisamente la quota interessi delle rate dei mutui sottoscritti per la realizzazione delle opere pubbliche), di competenza degli anni 2007, 2008 e 2009, la percentuale di incidenza degli interessi passivi al 31 dicembre di ciascun anno, supererebbe il limite del 15 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno, violando l'articolo 204 del TUEL. Questa Sezione, inoltre, evidenzia che non solo la società partecipata di primo livello di fatto restituisce agli istituti di credito il capitale e gli interessi per conto dell'ente locale, a fronte di un indebitamento del Comune, bensì espone il Comune ad una sua responsabilità pressoché illimitata per i debiti contratti dalla società medesima. Infatti, la Parona Servizi S.p.a. (poi, Parona Multiservizi s.p.a.), anche se costituita con la forma di una società di capitali (nel caso di specie una S.p.a.) che dovrebbe limitare la responsabilità del socio al capitale sottoscritto, viene garantita verso i terzi finanziatori dal Comune di Parona mediante rilascio di lettere di patronage.

In maggior dettaglio, dall'esame del contratto di finanziamento concluso con l'OPI di cui si è appena detto, emerge che a tutela del credito erogato in favore della società Parona Servizi s.p.a., la Banca OPI è garantita non solo dalla cessione del credito *pro solvendo* del Comune di Parona per l'importo di € 8.400.000,00, bensì anche dal rilascio da parte del Comune di Parona di una lettera di "patronage". In particolare, nelle premesse del contratto di finanziamento (alla lettera f) si legge che <<sempre al fine di cautelare l'adempimento delle obbligazioni predette, il comune di Parona ha rilasciato lettera di "patronage" secondo il testo concordato>>. In altre parole, il finanziamento concesso dalla Banca Opi alla Parona Servizi s.p.a. (per l'importo di € 6.000.000,00) viene garantito dal Comune di Parona con una cessione di credito *pro solvendo* per euro 8.400.000,00 e con l'ulteriore rilascio di lettera di *patronage*.

Con riferimento a detto finanziamento << l'Amministrazione Comunale, in qualità di Socio di maggioranza di PARONA SERVIZI S.p.A. si impegna: a promuovere ogni azione utile per procedere, nei 3 (tre) mesi successivi alla firma dell'operazione di finanziamento e comunque entro e non oltre la data di prima erogazione del finanziamento, alla deliberazione e al versamento di un aumento di capitale sociale di PARONA SERVIZI S.p.A. dagli attuali € 100.000,00 ad almeno € 200.000,00; a provvedere durante l'intera durata del finanziamento, alla copertura di eventuali perdite che dovessero emergere durante la gestione della Società, al fine di mantenere integro e congruo il capitale sociale ed il patrimonio netto della Società medesima; a considerare i pagamenti semestrali dovuti a PARONA SERVIZI S.p.A. — in forza della Convenzione del 10/12/2003 stipulata tra questo Comune e la stessa PARONA SERVIZI S.p.A. — quote di un Finanziamento infruttifero dei Soci avente carattere postergato rispetto al rimborso del finanziamento di cui all'oggetto >>.

Inoltre, rilascia lettera di patronage del seguente tenore: << ci riferiamo al Vostro finanziamento alla "PARONA SERVIZI S.P.A." con sede in Parona di Euro 6.000.000,00 (seimilioni) delle cui condizioni siamo a piena conoscenza. Vi confermiamo al riguardo di possedere direttamente il 99% e indirettamente l'1% dell'attuale capitale azionario della predetta Parona Servizi S.p.A. della quale abbiamo l'effettivo controllo. Riconosciamo che il suaccennato finanziamento alla Parona Servizi S.p.A. viene effettuato sulla base del controllo da noi esercitato sulla società medesima, controllo che intendiamo mantenere. Con la presente ci impegniamo a mettere in grado l'anzidetta nostra controllata di far fronte puntualmente, in ogni caso, alle sue obbligazioni nei Vostri confronti dipendenti dal succitato finanziamento. Vi assicuriamo inoltre che nell'eventualità in cui intendessimo non più mantenere una partecipazione di controllo diretto e/o indiretto nella Parona Servizi S.p.A. Ve ne daremo comunicazione scritta con 120 (centoventi) giorni di preavviso. Nell'ipotesi di perdita del controllo ci impegniamo sin d'ora a procurarvi una ordinaria garanzia di Vostro gradimento a copertura di ogni Vostra ragione di credito dipendente dal finanziamento in argomento>>. Con separata nota, poi l'amministrazione comunale si impegna: << a provvedere durante l'intera durata del finanziamento su menzionato, alla copertura di eventuali perdite che dovessero emergere durante la gestione della "Parona Multiservizi S.p.A.", al fine di mantenere integro e congruo il capitale sociale ed il patrimonio netto della Società medesima; a considerare i pagamenti semestrali dovuti a "Parona Multiservizi S.p.A." — in forza della Convenzione del 10/12/2003 rep.542 e successivo Atto Integrativo del 28.9.2005 prot. 4066 stipulati tra questo Comune e la "Parona

Servizi S.p.A.", ora trasferiti alla "Parona Multiservizi S.p.A." in conseguenza dell'atto di fusione su indicato — quote di un "Finanziamento infruttifero dei soci" avente carattere postergato rispetto al rimborso del finanziamento di cui sopra>>.

Così, anche per il finanziamento di Euro 1.500.000,00 concesso dalla Banca Opi alla Parona Servizi s.p.a., veniva rilasciata una lettera di *patronage* del seguente tenore: <<Vi confermiamo al riguardo di possedere direttamente il 100% dell'attuale capitale azionario della predetta Parona Servizi S.p.A. della quale abbiamo l'effettivo controllo. Riconosciamo che il suaccennato finanziamento alla Parona Servizi. S.p.A. viene effettuato sulla base del controllo da noi esercitato sulla società medesima, controllo che intendiamo mantenere. Con la presente ci impegniamo a mettere in grado l'anzidetta nostra controllata di far fronte puntualmente, in ogni caso, alle sue obbligazioni nei Vostri confronti dipendenti dal succitato finanziamento. Vi assicuriamo inoltre che nell'eventualità in cui intendessimo non più mantenere una partecipazione di controllo diretto nella Parona Servizi S.p.A. Ve ne daremo comunicazione scritta con 120 (centoventi) giorni di preavviso. Nell'ipotesi di perdita del controllo ci impegniamo sin d'ora a procurarvi una ordinaria garanzia di Vostro gradimento a copertura di ogni Vostra ragione di credito dipendente dal finanziamento in argomento>>. La lettera di *patronage* è qualificabile come "forte" in quanto accompagnata dall'ulteriore impegno del Comune di Parona di coprire, "per tutta la durata del finanziamento", le eventuali perdite che dovessero emergere durante la gestione della Società anzidetta>> e di <<provvedere durante l'intera durata del finanziamento su menzionato, alla copertura di eventuali perdite che dovessero emergere durante la gestione della "Parona Multiservizi S.p.A.", al fine di mantenere integro e congruo il capitale sociale ed il patrimonio netto della Società medesima>>.

L'esposizione debitoria del Comune che garantisce personalmente i debiti della sua partecipata verso terzi desta ancora più preoccupazione in merito ai debiti che la Parona Multiservizi s.p.a. ha contratto con la Banca Agricola Mantovana. Infatti, con riferimento a questi, il Comune di Parona non solo rilascia una lettera di *patronage*, ma addirittura per l'eventuale insolvenza della partecipata, rilascia una garanzia a prima richiesta. Infatti, nel documento (prot. 4904 del 4 dicembre 2006) acquisito nel corso dell'istruttoria si legge: <<Con riferimento ai finanziamenti accordati o che accorderete alla nostra Consociata Parona Multiservizi spa con la presente Vi confermiamo che il pacchetto azionario della predetta società è da noi detenuto nella misura del 100 %. In relazione a quanto sopra, Vi diamo assicurazione che sarà nostra premura informarVi preventivamente qualora intendessimo cedere anche parzialmente, detta partecipazione, e per il caso che tale ipotesi potesse verificarsi, ci

impegnamo sin d'ora espressamente rimossa ogni e qualsiasi eccezione o contestazione potesse in qualsiasi tempo e da parte di chiunque esserVi al riguardo proposta a rimborsarVi prontamente ed a semplice Vostra richiesta, di quanto dovuto Vi dalla Parona Multiservizi spa per capitale, interessi, accessori e spese sino alla concorrenza massima di euro € 1.350.000,00 (unmillionetrecentocinquantamila/00). Inoltre, per il caso che la nostra Consociata Parona Multiservizi spa si rendesse per qualsiasi motivo insolvente nei Vostri confronti, ci impegnamo parimenti a rimborsarVi prontamente ed a semplice Vostra richiesta scritta di quanto dovutoVi dalla Parona Multiservizi s.p.a.>>.

Dunque, esaminato il contenuto delle garanzie rilasciate dal Comune per i debiti contratti dalla sua società partecipata di primo livello, la Sezione osserva che l'operazione finanziaria posta in essere dal Comune di Parona attraverso la società interamente partecipata Parona Multiservizi S.p.a. (già Parona Servizi S.p.a.) viola la normativa sul rilascio di garanzie da parte degli enti locali (art. 207 TUEL).

Infatti, il sindaco *pro tempore* rilascia garanzie per importi considerevoli, violando il disposto della norma in esame, sia con riferimento alla competenza soggettiva ad emanarle (Consiglio), sia con riferimento al calcolo degli interessi, che dovrebbero entrare a far parte della capacità di indebitamento, alla stregua di quelli delle garanzie fideiussorie (ultimo comma art. cit.) (in questo senso si veda Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia parere n. 92/2010; Corte dei Conti, sez. contr. Emilia Romagna, Deliberazione n. 17/2011/PRSP del 7 aprile 2011).

Concludendo in merito a queste prime irregolarità gestorie evidenziate, questa Sezione dichiara non attendibile la percentuale di indebitamento indicata dal Comune di Parona nei consuntivi 2008 e 2009 in merito alla prescrizione contenuta nell'art. 204 TUEL, nonché accerta l'intervenuta violazione dell'art. 207 TUEL.

B) Depauperamento del patrimonio del comune di Parona per aver corrisposto oneri finanziari ingiustificati sotto il profilo sia dell'*an* sia del *quantum*.

A prescindere da quanto sin qui detto circa lo spostamento dell'indebitamento dal bilancio comunale al bilancio della società partecipata, questa Sezione non può esimersi dall'evidenziare alcune perplessità non solo sul fenomeno in sé, ma anche sulla necessità del Comune di procedere (tramite la sua partecipata) a contrarre l'indebitamento per lo svolgimento delle attività e la realizzazione dei lavori indicati nella convenzione del 2003, nonché sull'entità degli oneri passivi che hanno gravato sulla partecipata (ed in ultima istanza sul Comune di Parona) per la contrazione dei finanziamenti.

Sotto il profilo dell'*an* ci si limita ad osservare che il Comune di Parona percepisce già dalla società Lomellina Energia S.r.l. (in forza di convenzione stipulata in data 20 ottobre 1997) ingenti contributi finanziari per la gestione del termovalorizzatore.

In questo senso, prendendo in esame la convenzione che il comune di Parona e la provincia di Pavia hanno stipulato il 5 luglio 2002, emerge che con questo atto le parti non solo definiscono i contributi che potranno esigere dalla società Lomellina Energia s.r.l. per l'utilizzazione dell'impianto per la produzione di energia, bensì regolamentano anche l'esecuzione delle opere pubbliche correlate all'impianto stesso. In maggior dettaglio, con l'atto in parola, le parti regolamentano le modalità di finanziamento e di esecuzione delle opere, identificate e convenute nel protocollo d'intesa: l'amministrazione provinciale di Pavia e il comune di Parona concordano che le opere ed i lavori a carico dell'ente comunale verranno finanziati per mezzo dei contributi di concessione versati da Lomellina Energia s.r.l., così come previsto nella suddetta convenzione.

In questo quadro e premesso che il Comune in questione ha solo circa 2060 abitanti, è di non facile comprensione la considerevole esposizione debitoria della sua partecipata di primo livello verso le banche, visto che il Comune di Parona ha in questi anni goduto di una costante "liquidità" per i contributi erogati dalla Lomellina Energia s.r.l.. In particolare, basta ricordare che l'ammontare dei contributi trasferiti da Lomellina Energia s.r.l. al comune di Parona per il periodo che va dal 2000 al 20 luglio 2007 è pari a circa € 8.363.800,00 (dato ricavato dal documento relativo all'accordo del 10 ottobre 2007).

Si aggiunga che oltre a questi contributi, la Lomellina Energia s.r.l. – in base ad un accordo economico stipulato in data 22 aprile 2010 - eroga al comune di Parona ulteriori contributi sottoforma di "sostegno economico" per la realizzazione/completamento delle opere pubbliche (detto sostegno economico avviene mediante il versamento in cinque rate annuali dell'importo complessivo di Euro 1.500.000,00). Il contributo della Lomellina Energia, con vincolo di destinazione per la realizzazione delle opere pubbliche, trova riscontro anche nel punto 6 dell'accordo ove le parti stabiliscono che il Comune <<installerà nelle opere più significative una targa perpetua recante la dicitura "opera realizzata con il contributo della società Lomellina Energia">>.

Dunque, è evidente che, per la realizzazione delle opere affidate alla Parona Multiservizi s.p.a., il Comune di Parona, nonostante le sue piccole dimensioni, ha sempre goduto di una considerevole liquidità che non rende facilmente intelleggibili le ragioni che lo hanno condotto a stipulare i cinque contratti di finanziamento -di cui si

è detto- per la complessiva somma di € 9.800.000,00 (somma relativa alla sola parte capitale). Si aggiunga che, generalmente, la corresponsione dei SAL nel corso di esecuzione di opere pubbliche avviene scadenzata nel tempo per cui, in questo senso, la periodicità dei versamenti da parte della Lomellina Energia s.r.l. non è preclusiva all'avanzamento dei lavori.

A queste considerazioni sotto il profilo dell'*an* non possono che aggiungersi ulteriori perplessità sotto il profilo del *quantum* degli oneri passivi sostenuti dall'ente locale per questi contratti di indebitamento. A titolo esemplificativo, come emerge dal piano di ammortamento relativo al contratto di finanziamento concluso con l'OPI per 6 milioni di euro, la Parona Multiservizi s.p.a. sostiene oneri passivi (a titolo di interessi di preammortamento, di interessi passivi e di commissioni) per la somma di circa € 1.821.572,62.

Infine, pur non essendo questa la sede per l'accertamento di eventuali responsabilità di carattere erariale, ulteriori perplessità sotto il profilo dell'esistenza di eventuali danni erariali vengono in rilievo in merito alla delibera assunta il 15 settembre 2004 dalla giunta comunale di Parona (deliberazione n. 90). In particolare, nella richiamata delibera, la giunta comunale - dopo aver precisato che, in virtù della convenzione sottoscritta in data in data 10 dicembre 2003, la Parona Servizi S.p.a. ha tra le funzioni trasferite anche quella di realizzare il programma di investimento delle opere viabilistiche del Comune - liquida in favore della società partecipata Parona Servizi S.p.a. la somma di Euro 150.000,00.

Nella delibera in parola si legge che detta somma deve essere destinata al pagamento della parcella emessa dalla società A & R Project Consulting S.r.l. e dalla Banca Profilo s.p.a. per <<la pratica di un finanziamento andato a buon fine ottenuto da Parona Servizi e per il quale hanno prestato la loro consulenza ed assistenza>>. Nella delibera si precisa tale somma è esclusivamente anticipata dal comune e dovrà essere rimborsata. Dalla documentazione acquisita in sede di istruttoria emerge che, nel corso dell'anno 2007, la Parona Multiservizi S.p.a. restituisce la somma anticipata dal Comune.

La delibera della giunta comunale suscita perplessità sia perché è indicativa del fatto che la società partecipata, non avendo liquidità per pagare le commissioni richieste da intermediari finanziari, ricorre al finanziamento del socio-Comune di Parona; sia perché il conferimento di questo incarico è un ulteriore indice della violazione delle norme che regolano il ricorso all'indebitamento degli enti locali e che la società Parona Servizi S.p.a. è stata utilizzata dall'ente locale di riferimento quale strumento esclusivo per ricorrere all'elusione delle norme in parola.

La finalità elusiva del mandato in favore dell'intermediario finanziario emerge documentalmente dalla lettura delle condizioni contrattuali che regolano il rapporto in essere con la Banca Profilo. In particolare, sotto il punto g (garanzie del finanziamento) del regolamento contrattuale, si legge che la finalità del mandato è proprio quella di concludere un finanziamento la cui "struttura delle garanzie" non debba <<in alcun modo configurarsi come un impegno debitorio e/o una passività del Comune, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della recente legge finanziaria n. 289/2002>>. In altri termini, deve essere rispettata la <<necessità che l'impegno finanziario assunto con il presente finanziamento non vada a gravare direttamente sugli impegni del Comune>>.

Si aggiunga che, dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria (nota del 7 aprile 2003 dell'amministratore unico della società A & R Project Consulting s.r.l.), lo stesso consulente finanziario afferma a chiare lettere che <<a seguito dei colloqui intercorsi con il sindaco ed il vice sindaco del Comune di Parona abbiamo ricevuto verbalmente mandato per lo studio della migliore forma di finanziamento tramite l'utilizzo di crediti futuri derivanti dalla Convenzione stipulata tra il Comune e la Lomellina Energia s.p.a. Successivamente, per una serie di opportunità, il Comune ha deciso di costituire la Parona Servizi S.p.a., da Lei rappresentata, per realizzare opere infrastrutturali a beneficio della collettività e di dotarla dei mezzi finanziari attraverso il trasferimento degli effetti della convenzione di cui sopra. Pertanto, in virtù di quanto sopra, abbiamo attivato la nostra struttura alla ricerca di quel partner bancario ideale per il reperimento dei mezzi finanziari necessari per il raggiungimento degli obiettivi della Parona Servizi S.p.a. Dopo mesi di riunioni con i rappresentanti del Comune e degli istituti di credito contattati, tra cui la banca tesoreria del Comune, in cui presentavamo l'articolato progetto di finanziamento abbiamo finalmente trovato nella Banca Profilo s.p.a. il partner ideale in grado di fornirci i mezzi finanziari per il raggiungimento degli scopi della vs. società. Pertanto, vi confermiamo il nostro interesse ad assistervi fino alla delibera di finanziamento>>.

Dalla documentazione in atti, dunque, emerge chiaramente non solo che l'incarico ai consulenti finanziari è stato conferito dall'amministrazione comunale per far reperire finanziamenti in elusione della normativa che regola l'indebitamento degli enti locali, bensì anche che tale finalità è stata perseguita gravando la società partecipata e, in ultima istanza il socio unico Comune di Parona, dei costi di commissione degli intermediari finanziari per la somma di Euro 150.000,00 di cui alla delibera della giunta comunale di Parona n. 90 del 15 settembre 2004.

La circostanza sin qui accertata trova ulteriore riscontro nella nota del 10 luglio 2003 del Presidente della Parona Servizi S.p.a. che, in risposta alla nota dell'amministratore unico della società A & R Project Consulting s.r.l., conferisce a quest'ultimo <<l'incarico di proseguire il rapporto di consulenza, iniziato a suo tempo con il Comune di Parona, per un finanziamento a lungo termine fino a € 6.000.000,00 (seimilioni) in favore di Parona Servizi s.p.a.>>.

In conclusione, con riferimento alle irregolarità sin qui prese in esame, la Sezione rileva che l'amministrazione comunale ha tenuto una condotta che presenta criticità sia sotto il profilo della scelta di indebitarsi verso istituti di credito per importi di particolare rilievo (soprattutto per un Comune di circa duemila abitanti), sia in ordine all'assenza di una qualsiasi ricognizione sui costi derivanti da detto indebitamento per oneri passivi a vario titolo (ovvero, a titolo di interessi, di interessi di preammortamento e di commissioni diversamente nominate).

Inoltre, particolare preoccupazione desta il contratto di consulenza affidato all'intermediario finanziario in quanto, non solo il Comune non ha consegnato (nonostante la specifica richiesta del Magistrato Istruttore in tal senso) documentazione comprovante la reale attività svolta dall'intermediario, ma dalla documentazione in atti emergerebbe appunto che la finalità del mandato era proprio quella di eludere le norme del TUEL che disciplinano l'indebitamento degli enti locali.

C) depauperamento del patrimonio dell'ente locale derivante dal ripetuto ripiano perdite della società partecipata e dalla remissione di debito in favore della stessa senza l'esplicitazione della ragione giuridica sottostante.

Come ha già osservato questa Sezione, l'ente locale che, in sede di esercizio della propria discrezionalità, decide di acquisire o costituire una società, <<non solo deve tenere conto dei limiti che le recenti disposizioni di legge hanno posto a tale scelta discrezionale, bensì deve anche tener conto delle caratteristiche dello strumento scelto per operare. L'ente locale, nell'effettuare la scelta discrezionale sulla tipologia di strumento giuridico di cui intende avvalersi per perseguire le finalità a cui è istituzionalmente deputato, non può prescindere dalla "causa" (in chiave civilistica) o dalla funzione economico-sociale (in chiave economica) tipica del contratto societario che tradizionalmente è identificata nello svolgimento di un'attività di impresa finalizzata allo scopo di lucro.

Dunque, con riferimento a quest'ultima valutazione che deve compiere l'ente locale in sede di esercizio della propria discrezionalità, l'ente medesimo deve temperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento>>, <<con

gli interessi di cui è portatore nella qualità di socio, ovvero quello di conseguire un utile o, comunque, un risparmio di spesa mediante l'impiego dello strumento societario.

In concreto, il contemperamento di queste molteplici esigenze deve tradursi in un equilibrio economico e finanziario della società in cui partecipa. Ciò non significa che, a priori, è preclusa all'ente locale la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento. In particolare, l'ente locale può prevedere che nel corso degli esercizi erogherà una contribuzione in favore della propria partecipata, ma detta previsione da parte dell'ente locale-socio deve essere programmata sulla scorta di un piano industriale e di un piano degli investimenti. Solo in questo caso la contribuzione dell'ente locale in favore della propria partecipata è compatibile con l'impiego corretto dello strumento societario; infatti, solo sulla scorta di una corretta programmazione degli investimenti la contribuzione dell'ente può essere finalizzata a consentire che la propria partecipata raggiunga nel tempo un equilibrio economico e finanziario.

In altri termini, l'ente locale non può limitarsi ad intervenire per ripianare le perdite della propria partecipata senza un piano degli investimenti; la programmazione dei contributi che l'ente locale erogherà alla propria società partecipata deve essere finalizzata a consentirle di rimanere in equilibrio economico e finanziario>> (si veda in questi termini la delibera Lombardia/1052/2010/PRSE del 14 dicembre 2010).

Nel caso di specie, l'amministrazione comunale di Parona costituisce la Parona Servizi S.p.a. per affidarle le funzioni di cui all'accordo del 10 dicembre 2003 (realizzazione del programma di investimenti delle opere viabilistiche; raccordo ferroviario; gestione del ciclo integrato delle acque-depuratore; servizi informatici e telecomunicazioni; produzione e distribuzione dell'energia-teleriscaldamento). Tuttavia, come emerge dalle ripetute riduzioni di capitali per perdite della società partecipata con contestuali aumenti di capitale da parte del socio unico Comune di Parona, la società medesima non è in grado di mantenere l'equilibrio economico-finanziario necessario per espletare le funzioni assegnatele dal Comune il 10 dicembre 2003.

In maggior dettaglio, già il 23 aprile 2004, nel corso dell'assemblea straordinaria della società Parona Servizi S.p.a., l'organo societario delibera di coprire la perdita di € 43.888,00, risultante dal bilancio relativo all'esercizio sociale chiusosi al 31 dicembre 2003. Ai sensi dell'art. 2447 c.c., la società decide prima di ridurre il capitale sociale per l'importo di € 43.888,00 (portando il capitale stesso ad € 56.112,00) e, poi, di procedere alla sua ricostituzione ad € 100.000,00 mediante il versamento di €

43.888,00 da parte dei soci (ovvero, il Comune di Parona per il 99% e la Casa per l'Anziano – a sua volta detenuta dal Comune di Parona – per l'1%).

Nella medesima assemblea, dopo aver ricostituito il capitale sociale eroso per perdite, l'assemblea straordinaria decide di deliberare anche un aumento del capitale sociale per un importo pari ad € 500.000,00 mediante emissione di n. 100.000 nuove azioni interamente sottoscritte dal Comune di Parona, portando il capitale sociale della Parona Servizi s.p.a. ad € 600.000,00.

La ricapitalizzazione da parte del Comune di Parona avviene attraverso un conferimento immobiliare; più precisamente appezzamento di terreno della superficie complessiva di mq. 25.332 avente un valore di € 544.885,00. Il conferimento in natura avviene ai sensi dell'art. 2342 e ss. c.c., ovvero il valore dei beni conferiti (oggetto di specifica perizia giurata redatta ai sensi dell'art 2343 c.c.).

Già nei mesi precedenti (25 febbraio 2004), il consiglio comunale di Parona (delibera n. 11) aveva stabilito di conferire alla Parona servizi S.p.a., appezzamenti di terreno siti in territorio comunale e, precisamente, mappale n. 555 (già 514/b) e mappale n. 518 del foglio 8. Nella delibera, il Consiglio Comunale specifica che il conferimento dei beni immobili in favore della propria società partecipata avviene con la finalità di aumentare il capitale della società Parona Servizi S.p.a..

Successivamente, la giunta comunale di Parona (deliberazione n. 109 del 20 settembre 2006) decide di assegnare le aree P.I.P. -rinunciate dalle ditte Vandax S.r.l. e Cemi S.r.l.- alla Parona Multiservizi S.p.a. per un corrispettivo totale di € 107.373,45 + iva. Questo importo viene versato alle ditte rinuncianti direttamente dalla società Parona Multiservizi S.p.a. (già Parona Servizi s.p.a.), piuttosto che dal comune di Parona; tuttavia, la società partecipata, per effettuare detto pagamento, impiega una somma che il comune gli eroga a titolo di anticipazione delle operazioni contabili. Nella delibera di giunta, viene stabilito che tale anticipazione verrà rimborsata dalla società al comune di Parona in anni sette a partire dall'anno 2007. Pur prendendo atto che, dalla documentazione acquisita in sede di istruttoria, questo finanziamento è stato rimborsato dalla Multiservizi s.p.a. in tre soluzioni tra il gennaio 2008 ed il febbraio 2009, si deve segnalare comunque che il finanziamento operato dal Comune in favore della sua partecipata è indice di incapacità di quest'ultima di mantenere un autonomo equilibrio economico-finanziario.

In data 31 gennaio 2008, parte dell'appezzamento di terreno che era stato oggetto di conferimento in natura nel 2004 per aumentare il capitale sociale diventa oggetto di compravendita tra la società Parona Multiservizi S.p.a. e la società CLIR S.p.a.

Nello stesso senso, viene in rilievo la delibera n. 4 del 26 gennaio 2007, con cui il consiglio comunale di Parona dichiara di essere favorevole <<per l'ulteriore finanziamento richiesto dalla soc. Parona Multiservizi S.p.a. a fronte dell'investimento relativo alla realizzazione e completamento del secondo lotto tratto fognario della zona industriale e commerciale posta al di là della rete ferroviaria, nonché realizzazione rotatoria, innesto nuova circonvallazione, strada degli asini e strada vicinale vecchia per Vigevano e ultimazione scalo ferroviario, e quindi definire la concessione di mutui richiesti alla Banca Agricola Mantovana>>.

In questo quadro di deficienza finanziaria della società partecipata si inserisce anche la delibera dell'assemblea ordinaria dei soci della Parona Multiservizi s.p.a. del 16 aprile 2010, dove l'organo societario -dopo aver approvato il bilancio chiuso al 31 dicembre 2009- rinvia all'assemblea straordinaria, convocata immediatamente dopo, qualsiasi decisione in merito alla copertura delle perdite degli esercizi 2008/2009. Nell'assemblea straordinaria riunitasi davanti al notaio Trotta, alla presenza dell'unico socio Comune di Parona in persona del sindaco *pro tempore*, il presidente del consiglio di amministrazione fa presente che la società intende coprire la perdita operando sul capitale sociale e propone: <<a) la rinuncia del socio unico al finanziamento soci di Euro 156.112,00; b) di ridurre il capitale sociale ad Euro 258.269,00 mediante annullamento di n. 462.866 azioni da 1 Euro cadauna>>. L'assemblea all'unanimità, dunque, delibera di approvare la situazione patrimoniale della società (bilancio di esercizio alla data del 31 dicembre 2009) dalla quale emerge una perdita complessiva pari ad € 618.998,00, di rinunciare al finanziamento soci di € 156.112,00 e di ridurre il capitale sociale per perdite ad € 258.269,00.

Con riferimento a questa operazione emerge solo che il consiglio comunale di Parona (con la delibera n. 38 del 16 giugno 2010) prende atto che <<l'assemblea della Soc. Parona Multiservizi S.p.a. ha deciso la riduzione del capitale sociale da € 721.155,00 ad € 258.269,00 per una perdita pregressa portata a nuovo nel bilancio nuovo di detta Società di € 522.140,00, oltre la perdita dell'ultimo esercizio di € 96.858,00, procedendo a coprire tali perdite operando sul capitale sociale con la rinuncia del socio unico a finanziamento soci di € 156.112,00 e la riduzione del capitale sociale ad € 258.269,00 mediante annullamento di n. 462.886 azioni da 1 Euro cadauna>>.

Nonostante, il Magistrato istruttore abbia più volte richiesto l'invio della delibera con cui il Comune di Parona assumeva la decisione di rinunciare al credito per la restituzione del finanziamento € 156.112,00 (operato nella qualità di socio unico), l'amministrazione comunale ha inviato solo il verbale della delibera di presa d'atto alla

rinuncia avvenuta in sede di assemblea della società dove, nell'interesse del socio unico, era comparso il sindaco *pro tempore*.

Questa Sezione, in linea generale, osserva che i versamenti che il socio opera a titolo di finanziamento costituiscono una forma di prestito con obbligo di rimborso del capitale da parte della società (quando si è in presenza di una s.r.l., la restituzione del finanziamento, per tutelare i terzi creditori, può essere postergata ai sensi dell'art. 2467 c.c.). Dunque, con il finanziamento operato dal socio, il soggetto finanziatore nell'erogare la somma non manifesta la volontà di vincolarla come quota di capitale sociale. In questo senso, mentre i versamenti in conto capitale non impongono l'obbligo di restituzione (perché la natura di tali apporti è di capitale e non di finanziamento), diversamente i finanziamenti dei soci rimborsabili sono dei veri e propri crediti che i soci vantano nei confronti della società a fronte della corresponsione di una determinata somma di denaro.

Poiché la "causa" giuridica sottesa a quest'ultima forma di versamento è quella propria dei contratti in *latu sensu* di finanziamento, da un punto di vista contabile, come per qualsiasi rapporto di finanziamento, la società dovrà inserire il finanziamento nell'aggregato D del passivo dello stato patrimoniale, punto n. 3 (Debiti verso soci per finanziamenti). Diversamente, i versamenti in conto capitale, a livello di classificazione nello stato patrimoniale, sono contabilizzati nel patrimonio netto come riserve di capitale e iscrivibili, secondo lo schema civilistico dell'art. 2424 c.c., fra le "altre riserve" con distinta indicazione (quest'ultima diversa modalità di iscrizione nello stato patrimoniale trova la sua *ratio* nel fatto che i versamenti in conto capitale si connotano per apporti con natura di capitale di rischio e non come finanziamenti soci rimborsabili).

Ne consegue che il socio che intende rinunciare alla restituzione del versamento effettuato a titolo di "finanziamento soci rimborsabile", dovrà ricorrere all'istituto giuridico della remissione di debito disciplinato dagli artt. 1236 e ss. c.c.

Tuttavia, quando quest'ultima operazione viene effettuata da un socio pubblico la relativa delibera deve essere adottata dall'organo dell'amministrazione comunale deputato alla gestione delle risorse finanziarie dell'ente locale, esplicitando la "causa giuridica" sottesa alla remissione di debito (onde evitare che tale remissione di debito si traduce in una mera liberalità in favore della propria società partecipata o, addirittura, sia finalizzata a ridurre le passività della partecipata medesima per dissimulare l'incapacità della società di mantenere un suo equilibrio economico-finanziario).

Dunque, anche sotto questo profilo, l'operare dell'amministrazione comunale presenta irregolarità.

D) Mancata conciliabilità, in termini finanziari, tra i bilanci del Comune di Parona e la società interamente partecipata Parona Multiservizi S.p.a. per gli anni 2008 e 2009.

Speculare all'incapacità della società partecipata di mantenere un suo equilibrio economico-finanziario (di cui si è detto al punto precedente) è la questione relativa alle discrasie che presentano i consuntivi 2008 -2009 del Comune di Parona e i Bilanci relativi alle medesime annualità della società interamente partecipata dal Comune medesimo. Questa Sezione, pur essendo consapevole che i due soggetti giuridici in parola rappresentano il loro *modus operandi* secondo due sistemi contabili diversi tra loro (*alias*, contabilità finanziaria per l'ente locale e contabilità economica per la società partecipata), evidenzia che la contabilità di questi soggetti, in virtù del rapporto di partecipazione, deve comunque essere congruente.

In particolare, l'equilibrio contabile della società, come rappresentato nei bilanci per gli anni 2008 e 2009, è raggiunto, nel 2009, attraverso l'iscrizione di crediti per € 7.202.429,00 e, nel 2008, attraverso l'iscrizione di crediti per € 7.826.295,00.

Esaminando le note integrative dei bilanci, le voci più rilevanti delle richiamate attività dello stato patrimoniale sono, nel 2009, crediti verso clienti, in particolare, verso il Comune di Parona per € 5.388.253,00 (come da fatture emesse) ed € 31.950,00 (per fatture da emettere); nonché crediti verso imprese controllate (ovvero la Combitalia s.r.l.) € 1.209.321,00 a titolo di finanziamento infruttifero. Per il 2008, invece, nello stato patrimoniale risultano crediti verso clienti e, in particolare, verso il Comune di Parona per € 4.509.895,00 (per fatture emesse) ed € 1.282.351,00 (per fatture da emettere); nonché crediti verso imprese controllate (ovvero la Combitalia s.r.l.) € 1.209.321,00 a titolo di finanziamento infruttifero.

Con riferimento alle attività che contabilmente vengono iscritte a titolo di crediti verso la partecipata Combitalia s.r.l. si dirà successivamente (si veda punto F.2 della delibera), mentre in questa sede occorre evidenziare come dall'esame del questionario sui consuntivi 2008 e 2009 del Comune di Parona non risulta l'esposizione debitoria del Comune verso la sua partecipata Parona Multiservizi S.p.a. In maggior dettaglio, poiché la Parona Multiservizi S.p.a. indica di avere nel 2009, crediti verso il Comune di Parona per € 5.388.253,00 (come da fatture emesse), detta somma dovrebbe anche rinvenirsi tra i residui passivi del Comune per il medesimo anno di competenza. Lo stesso dicasi per il 2008, dove la società partecipata indica

crediti verso il Comune di Parona per € 4.509.895,00 (sempre facendo riferimento a fatture emesse).

Dunque, desta particolare preoccupazione che l'elevata esposizione debitoria del Comune verso la sua partecipata non risulti dal bilancio dell'ente locale, considerato che, nel caso di specie, la dissimulazione di residui passivi di somme così ingenti determinerebbe l'emergere di un disavanzo di amministrazione dell'ente locale. Sempre dai questionari, infatti, risulta che, nel 2008, il Comune registrava un avanzo di amministrazione di € 254.520,80 (di cui € 150.000,00 vincolato) e, nel 2009, un avanzo di € 320.174,53 (di cui € 150.000,00 vincolato).

E) Violazione dei principi di trasparenza a cui deve sottostare l'ente locale nella gestione delle proprie partecipazioni societarie.

La Parona Multiservizi S.p.a., risultato della fusione tra la società Casa per l'Anziano S.p.a. e Parona Servizi S.p.a., subentra, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2504 c.c. in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi propri delle società estinte.

Come si è visto in precedenza, già prima della fusione con la Casa per l'Anziano S.p.a., la Parona Servizi S.p.a. gestiva entrate finanziarie considerevoli derivanti dalla cessione dei crediti che il Comune di Parona ha costantemente percepito dalla Lomellina Energia s.r.l. per la localizzazione dell'inceneritore dei rifiuti all'interno del territorio comunale di Parona.

In questo quadro, non trova nessuna giustificazione logica la decisione dell'ente locale di deliberare la fusione tra due società quali la Parona Servizi S.p.a. (che, in virtù della convenzione n. 542 del 10 dicembre 2003 e dei successivi atti di integrazione, principalmente è deputata a realizzare opere stradali) e la Casa per l'Anziano S.p.a. che è deputata a gestire una residenza sanitaria per anziani.

In maggior dettaglio, con riferimento alla delibera n. 56 del 29 novembre 2004, con cui il consiglio comunale di Parona approva l'atto di indirizzo avente ad oggetto la fusione per incorporazione tra le società a capitale pubblico comunale Parona Servizi S.p.a. e Casa per l'Anziano S.p.a., questa Sezione non può esimersi dal rilevare la genericità ed inconsistenza della motivazione che giustificerebbe questo atto di fusione. In particolare, nella deliberazione in esame si legge che <<l'operazione di fusione delle due società comunali rappresenta un'operazione di riorganizzazione e ristrutturazione che ha per obiettivo anche la crescita delle dimensioni dell'azienda comunale con la creazione di un unico soggetto per il raggiungimento di scopi strategici quali: economie di scala, sinergie di gestione sia nell'immediato sia in futuro con lo sviluppo nei vari servizi comunali di valenza sociale ed industriale>>.

A fronte di questa carenza di motivazione di cui alla delibera del Consiglio Comunale n. 56/2004, il magistrato Istruttore ha rinnovato la richiesta di chiarimenti in ordine alle ragioni che hanno condotto alla richiamata fusione.

Nella nota depositata all'adunanza del 4 luglio 2011, il sindaco *pro tempore* dichiara che <<la Casa per l'Anziano s.p.a. nel periodo ante fusione generava perdite annuali, derivanti proprio dalla tipologia di attività: la sinergia attuata attraverso l'abbattimento del costo gestionale generale (duplicazione degli organi sociali c.d.a. e revisore dei conti e costi generali di direzione) in sé per sé ha generato risparmi quantificabili in una cifra compresa tra i 50.000 euro e gli 80.000 euro annui>>.

In questa sede, la Sezione rileva che anche quest'ultima argomentazione è del tutto generica e priva di qualsiasi riscontro; d'altra parte, è sufficiente osservare che nel 2009, gli organi della società hanno generato i seguenti costi: € 10.312,00 per ciascun consigliere di amministrazione; € 36.000,00 per l'amministratore delegato; € 12.000,00 per il Presidente del consiglio di amministrazione; il compenso minimo previsto dalle tariffe professionali per il collegio sindacale.

Questa fusione -tra due società che perseguono finalità del tutto differenti tra loro (ovvero, una finalità di esclusiva natura assistenziale per La Casa dell'anziano s.p.a. e la realizzazione di opere infrastrutturali e erogazioni di alcuni servizi per la Parona Servizi s.p.a.)- non solo non trova una ragione di facile comprensione da un punto di vista organizzatorio e di risparmio dei costi di gestione, ma suscita anche dubbi in ordine alla trasparenza dell'agire dell'amministrazione comunale per mezzo dei suoi organismi partecipati. Infatti, la fusione in un unico organismo societario non consente di rendere facilmente intelleggibili le entrate e le uscite finanziarie connesse a ciascun ramo d'azienda frutto della fusione, tenuto conto del fatto che anche la gestione della RSA implica un flusso finanziario in entrata considerevole (la Regione Lombardia, su richiesta del Magistrato Istruttore, ha comunicato che l'ASL competente ha erogato a titolo di accreditamento dei posti letto le seguenti somme: per l'anno 2007 € 592.486,50; per l'anno 2008 € 598.503,40; per l'anno 2009 € 631.846,20).

Medesimi rilievi di carente motivazione emergono anche per la delibera n. 38, del 29 settembre 2005, con cui il consiglio comunale di Parona approva il progetto di fusione tra le società comunali Parona Servizi S.p.a. e Casa per l'Anziano S.p.a., nonché approva lo statuto della costituenda società "Parona Multiservizi S.p.a.". Nella delibera si precisa che la fusione avviene sulla base della situazione patrimoniale delle società interessate alla data del 31 dicembre 2004.

Il progetto di fusione elaborato dallo studio legale Colli, allegato alla delibera, individua i motivi della fusione nella constatazione che si è in presenza di due società

per azioni costituenti bracci operativi in differenti settori dell'azione amministrativa del comune di Parona, oltre che nel fatto che il capitale sociale di entrambe le società risulta attualmente ed interamente di proprietà del comune di Parona che ne costituisce unico azionista. Nel progetto di fusione approvato dal consiglio comunale si legge che: <<sussistono indubbie ragioni di economicità, convenienza e sinergia tali da giustificare la fusione delle medesime mediante la fusione delle due società con conferimento di entrambe in una nuova società>>.

A prescindere dalla genericità e dalla "carente tecnicità" delle argomentazioni evidenziate dal professionista in sede di redazione del progetto di fusione della società, questa Sezione osserva che anche l'affidamento dell'incarico da parte del Comune al professionista in parola desta perplessità sotto il profilo della trasparenza e dell'economicità.

Sotto il profilo della trasparenza, nella delibera n. 45 (adottata in data 30 marzo 2005 dal consiglio comunale di Parona), l'organo del comune si limita ad argomentare che, per dare avvio alle procedure per addivenire alla fusione delle due società e per predisporre il contratto di servizio, decide di avvalersi <<della consulenza dell'avv. Giulio Colli con studio in Vigevano, via Carrobbio n. 9, professionista già conosciuto dall'ente, di fiducia di questa Amministrazione Comunale>>. Nella medesima delibera, l'organo comunale, infine, si limita a <<dare atto che le competenze del citato professionista saranno quantificate, impegnate e liquidate, secondo le vigenti tariffe professionali, con successive e separate determinazioni da adottarsi dal responsabile del servizio competente per materia, che viene a tal fine con la presente all'uopo autorizzato>>.

Sotto il profilo dell'economicità, nel corso dell'istruttoria è emerso che, per questa attività, il Comune di Parona ha erogato al professionista la somma di € 19.571,88 a titolo di onorari per la predisposizione del progetto di fusione (il valore viene indicato al lordo, comprensivo della ritenuta d'acconto del 20%).

La Sezione osserva che il provvedimento con cui viene affidato detto incarico esterno è privo di qualsiasi motivazione. Detta carenza, nel caso di specie, è ancor più grave poiché l'incarico medesimo è stato conferito dall'amministrazione comunale in deroga alle disposizioni del codice civile (artt. 2501 ter e ss) che dispongono che la redazione del progetto di fusione compete agli organi amministrativi delle società partecipanti alla fusione. In altri termini, il consiglio comunale nulla dice sulle ragioni sottese alla deroga delle norme civilistiche testé richiamate ed, in particolare, alle ragioni per cui i membri dei consigli di amministrazione delle società interessate (a loro volta già pagati dal socio unico Comune di Parona) non avessero i requisiti professionali per

redigere il progetto che (proprio perché riguarda società interamente detenute dal medesimo socio) non presentava particolari complessità. In questo senso, lo stesso professionista risolve la questione relativa alla valutazione dei patrimoni delle società oggetto del progetto di fusione (generalmente, la questione più complessa per i progetti di fusione delle società) affermando quanto segue: <<4. Ai fini della determinazione del valore del patrimonio netto delle società partecipanti alla fusione – e quindi per la determinazione del valore della singola azione- si è ritenuto che il valore contabile del patrimonio netto (capitale sociale più riserve) sia idoneo a rappresentare il valore del capitale economico delle due società partecipanti alla fusione>>.

F) Abuso dello strumento societario (acquisizione societaria di secondo livello) per violare la normativa sull'evidenza pubblica ed inficiare la trasparenza dell'agire del Comune di Parona in materia di appalti.

Nella convenzione sottoscritta il 10 dicembre 2003 tra il comune di Parona e la sua partecipata di primo livello, nell'ambito della previsione circa l'affidamento di attività, beni e funzioni alla società Parona Servizi S.p.a. viene individuata anche la costruzione del raccordo ferroviario. Più precisamente, a pag. 5 del testo (sub lettera B. Raccordo Ferroviario) si legge: <<Sono iniziative che portano alla realizzazione in territorio comunale ed adiacente da parte di privati di un raccordo ferroviario su terreni in parte privati ed in parte su terreni comunali.

Il raccordo è finalizzato al deposito, raccolta e movimentazione delle merci delle attività artigianali ed industriali di Parona e di altri comuni. Alla società sono trasferite tutte le funzioni ed attività del Comune di Parona che opererebbe in virtù della capacità negoziale riconosciuta in capo agli Enti Locali per costituire e/o partecipare a società di capitali. Questa capacità deve, però, essere necessariamente funzionale agli scopi istituzionali dell'Ente e cioè diretta al perseguimento di fini pubblicistici di quest'ultimo. La scelta del Comune in capo alla società è determinata dall'opportunità di promuovere la collaborazione di altri soggetti apportatori di capitali, di tecnologie, di competenze imprenditoriali e tecniche specifiche per conseguire fini istituzionali dell'Ente, e la volontà del Comune di Parona per mezzo della Società di essere presente in compagini societarie, sia col capitale conferito che con gli amministratori dallo stesso nominati, per poter indirizzare l'attività sociale dall'interno, nei modi consentiti dalla disciplina civilistica, verso il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico che il Comune di Parona intende conseguire. La Società, dunque, potrà partecipare a tale iniziativa anche trovando con i privati la possibilità di partecipare alla realizzazione e conseguente gestione, o acquisendo una partecipazione nella

società che realizzerà il raccordo e/o a percepire un canone commisurato ai volumi di traffico movimentati>>.

F.1) La violazione delle regole sull'evidenza pubblica mediante acquisizione societaria di secondo livello.

L'amministrazione comunale ha impropriamente impiegato lo strumento della società di diritto privato interamente partecipata dall'ente locale medesimo non solo per eludere le regole dell'evidenza pubblica in sede di aggiudicazione di lavori pubblici, ma anche per eludere le norme che garantiscono la trasparenza in sede di esecuzione del contratto d'appalto di lavori.

Con riferimento alla fase dell'aggiudicazione, il Magistrato Istruttore, con nota del 17 gennaio 2011, ha invitato l'amministrazione comunale a chiarire se <<per l'assegnazione dell'appalto avente ad oggetto la costruzione del raccordo ferroviario commissionato da Combitalia S.r.l. sia stata posta in essere procedura ad evidenza pubblica>>.

Il sindaco del comune di Parona, con nota del 3 febbraio 2011 (prot. n. 597), ha comunicato che: <<per l'assegnazione dell'appalto avente ad oggetto la costruzione del raccordo ferroviario commissionato da Combitalia s.r.l. non è stata posta in essere alcuna procedura ad evidenza pubblica, in quanto il contratto di appalto per la costruzione di tale raccordo era già esistente, stipulato nell'anno 2003 tra Nuova Semel s.r.l. (poi Combitalia s.r.l.) e la soc. M.C.F.T. Rail srl, per cui, nell'anno 2004, con l'acquisto del 51% della Nuova Semel s.r.l. (poi Combitalia s.r.l.) da parte di Parona Servizi Spa, sono stati mantenuti in essere gli impegni precedentemente assunti con la succitata società M.C.F.T. Rail srl, >>.

Le dichiarazioni rese dal sindaco trovano precisi riscontri documentali.

Il 3 maggio 2005, la Combitalia S.r.l. sottoscrive con la M.C.F. T. Rail S.r.l (titolare del 49 % della stessa Combitalia s.r.l.) una scrittura privata avente ad oggetto un contratto di appalto per la costruzione di un raccordo ferroviario nel comune di Parona per un importo lordo di Euro 1.945.022,79 (al netto del ribasso l'importo è portato ad Euro 1.890.022,79). Con riferimento al prezzo dell'appalto, a pagina 2 del contratto, si legge: <<Il prezzo dell'opera è determinato in Euro 1.890.022,79 in quanto il preventivo in sede di trattativa è stato ridotto di un ulteriore sconto del 5%; a tale importo andrà aggiunto solamente la somma di € 55.000,00 che viene riconosciuta a titolo di rimborso dei costi che l'appaltatore dovrà sostenere per gli oneri relativi alla sicurezza dei cantieri. La determinazione si intende fatta a corpo e non sarà soggetta ad alcuna variazione>>.

Nelle premesse del contratto di appalto, inoltre, è scritto che << in data 28/07/2004 è stata stipulata scrittura privata con la quale la Parona Servizi S.p.a. si impegnava ad acquistare una quota sociale di € 5.100,00, pari al 51% del Capitale Sociale della "Nuova Semel S.r.l." (ora COMBITALIA S.r.l.) al prezzo di € 510.000,00 (allegato n.1); - che detta scrittura privata richiamava l'esistenza di un contratto di appalto stipulato tra la "Nuova Semel S.r.l." (ora COMBITALIA S.r.l.) e la M.C.F. T. Rail S.r.l. per la costruzione del raccordo ferroviario a Parona e che, con la stessa scrittura privata, la Parona Servizi S.p.a. si era dichiarata disponibile a far mantenere alla propria controllata tale impegno a condizione di poter meglio valutare l'intero accordo>>.

In ottemperanza agli impegni assunti con la scrittura privata del 28 aprile 2004 la Combitalia Srl procedeva a verificare le modalità esecutive e i costi dell'opera e determinava di richiedere alla M.C.F. T. Rail S.r.l. la redazione di un nuovo preventivo, il relativo computo metrico e la revisione dei prezzi esposti nel precedente contratto.

Il 21 marzo 2005, la società M.C.F. T. Rail S.r.l., faceva pervenire alla Combitalia s.r.l. un preventivo di spesa ed il computo metrico dettagliato migliorando a favore del committente le modalità esecutive ed il prezzo del contratto precedentemente stipulato. Sempre nelle premesse del contratto di appalto si legge: <<che il committente intende affidare in appalto all'appaltatore la costruzione dello scalo ferroviario di Parona che dovrà essere realizzato in conformità al progetto esecutivo>>.

Alla luce della documentazione esaminata e di quanto dichiarato dal sindaco, dunque, è evidente che, in violazione delle regole sull'evidenza pubblica, il Comune ha agito come un mero soggetto di diritto privato (mediante lo "schermo" della Società Parona Servizi Spa) legittimando tale operato con il subentro nella proprietà della società Combitalia S.r.l., che chiede una revisione del prezzo del contratto di appalto avente ad oggetto la costruzione del raccordo ferroviario di Parona, ma non procede, così come prescrive la legge, alla sua assegnazione con ricorso alla procedura ad evidenza pubblica.

In altri termini, il Comune di Parona, per il tramite della sua partecipata Parona Servizi S.p.a., si "impegna" – con la scrittura privata del 28 aprile 2004 – ad acquistare il 51% del capitale sociale della Nuova Semel S.r.l. (successivamente Combitalia s.r.l.) e, di conseguenza, si impegna a subentrare (dietro lo schermo della sua partecipata di secondo livello, Combitalia S.r.l.) nel contratto di appalto stipulato in precedenza tra due società private, ponendo come unica condizione la possibilità di poter meglio valutare l'intero accordo. In virtù del dettato normativo, appare evidente

l'illegittimità della scelta operata, in quanto se la società a totale partecipazione pubblica – in questo caso, la Parona Servizi S.p.a. – non intendeva eseguire direttamente i lavori o i servizi affidategli direttamente dal Comune, prima di individuare il soggetto terzo a cui affidare detti lavori o servizi avrebbe dovuto seguire le procedure di evidenza pubblica.

D'altra parte, l'affidamento diretto di servizi da un'amministrazione aggiudicatrice ad un'impresa collegata non può avvenire nell'ipotesi in cui l'impresa collegata non intenda svolgere direttamente il servizio oggetto dell'appalto. Si aggiunga che le due società, la Combitalia S.r.l. e la soc. M.C.F.T. Rail s.r.l., al momento della sottoscrizione del nuovo contratto di appalto presentavano "contaminazioni di fatto" che rendono ancora più dubbia l'operazione sotto il profilo della trasparenza (in particolare, l'amministratore unico della soc. M.C.F.T. Rail s.r.l., era allo stesso tempo socio di minoranza della Combitalia S.r.l.; nonché, in precedenza –ovvero, al momento della stipula del primo contratto di appalto con la società M.C.F.T. Rail s.r.l.- era anche amministratore unico della società Nuova Semel s.r.l., poi Combitalia S.r.l.).

In altri termini, il Comune di Parona subentrando, per il tramite della partecipata di primo livello che acquista quote societarie di una società privata, in un regolamento contrattuale già in essere tra due società private, elude le norme imperative di legge che regolano la fase dell'aggiudicazione di lavori e servizi.

Alla stregua di quanto sin qui esposto, come ha già ricordato questa Sezione in un'analogica vicenda, <<la condotta tenuta dall'amministrazione comunale, non solo è priva dei connotati di trasparenza e imparzialità che devono caratterizzare l'agire della Pubblica amministrazione in ragione del dettato costituzionale contenuto nell'art. 97, bensì è anche illegittima>> (C. Conti., sez. contr. Lombardia, Delibera n. 1052/ PRSE del 14 dicembre 2010).

Si precisa che, nel corso dell'istruttoria, non sono state effettuate verifiche sulle procedure seguite dalla Multiservizi Parona S.p.a. per la realizzazione delle altre opere pubbliche oggetto della convenzione con il Comune di Parona.

F.2) Carente controllo sulla partecipata di secondo livello in sede di esecuzione dei lavori affidati alla stessa direttamente senza il rispetto della normativa sull'evidenza pubblica.

Ai rilievi sin qui mossi sotto il profilo della pubblicità e trasparenza in sede di affidamento dei lavori alla società partecipata di secondo livello, ulteriori criticità debbono essere poste in evidenza sotto il profilo dei controlli che il Comune di Parona, anche attraverso la partecipazione di primo livello, avrebbe dovuto

effettuare nel corso dell'esecuzione dei lavori per la realizzazione del raccordo ferroviario.

Preliminarmente, occorre ricordare che nel corso dell'assemblea della Parona Servizi S.p.a. tenutasi il 18 marzo 2004, al primo punto all'ordine del giorno viene trattata la questione sullo scalo ferroviario – Nuovo Semel Srl: determinazioni. Il presidente del consiglio di amministrazione (alla presenza del collegio sindacale e del sindaco del Comune di Parona quale rappresentante dei soci) aggiorna l'assemblea sull'evoluzione del progetto riguardante lo scalo ferroviario. In particolare, fornisce le seguenti informazioni: << 1- non è stato versato l'acconto ai signori Orizio di euro 50.000,00, come prevedeva la scrittura privata, in quanto gli stessi non hanno esibito il contratto di esercizio; 2- a tutto oggi non esiste alcun privato che possa finanziare l'opera; 3- il finanziamento della banca OPI è già destinato alle opere di viabilità e quindi non può essere destinato alla realizzazione dello scalo. Alla luce di tutto ciò il presidente mostra delle perplessità sull'ingente somma da destinare all'acquisto delle quote societarie della Nuova SE.ME.L, ribadendo che l'acconto di euro 50.000,00, se versato, potrebbe andare perduto se non arriva un finanziamento esterno. Il consiglio di amministrazione chiede al socio se è intenzionato ugualmente ad andare avanti nell'operazione e quindi versare l'acconto. Il socio conferma la volontà di proseguire nell'operazione e quindi di versare l'acconto>>.

Il successivo 3 novembre 2004, viene redatta una perizia di stima del valore della nuova SE.ME.L. s.r.l.; in particolare, l'incarico riguarda <<la valutazione dell'ipotesi di acquisto, da parte di Parona Servizi S.p.a del 51% delle quote di Nuova Se.Me.L S.r.l. al prezzo di € 510.000,00 >>. Al punto 3 (pag. 3 della perizia) si legge: <<Il vero motivo di interesse è rappresentato dal possesso, da parte di Nuova Se.Me.L S.r.l., di una concessione rilasciata da RFI per la costruzione di un raccordo ferroviario nella stazione di Parona. Questa prerogativa fornisce alla Nuova Se.Me.L S.r.l una qualificazione importante nell'ambito dei futuri progetti da realizzare nello scalo di Parona e un riflesso altrettanto importante per ciò che attiene la valutazione generale del suo patrimonio societario, anche se la concessione RFI rappresenta solo una risorsa intangibile. La concessione RFI darà la possibilità a Nuova Se.Me.L S.r.l di sfruttare queste opportunità. Ed è sulla base di queste attese, insieme all'analisi prospettica dei possibili risultati futuri, che si basa l'analisi sull'opportunità di acquisto delle quote al valore stabilito>>. Inoltre, nella perizia (pag. 5) si legge: <<In sintesi il valore economico del diritto di concessione è funzione della capacità astratta di reddito dell'attività svolta in concessione. La stima del valore della concessione, quindi, dovrà fondarsi su metodi di valutazione che attengano alla capacità potenziale

di reddito>>. Il perito, quindi, conclude che (pag. 6 perizia) <<si può, quindi, propendere per un giudizio positivo in merito all'acquisizione delle quote anche se la valutazione è stata eseguita con termini e valori assolutamente preventivati e tali da essere suscettibili di rettifiche successive, in presenza di mutate condizioni sia di mercato che dei fattori esterni>>.

Il 4 novembre 2004, si riunisce il consiglio di amministrazione della società Parona Servizi S.p.a. per l'acquisizione Società SE.ME.L. s.r.l. In quella sede viene approvata la perizia di cui si è appena detto e vengono adottati i provvedimenti conseguenti. In particolare, al punto 1 del verbale, si legge: <<Il presidente in vista dell'acquisto della quota pari al 51% del capitale sociale della Nuova Se.Me.L Srl per il prezzo di Euro 510.000,00 dà lettura della perizia asseverata redatta dal dott. Giovanni Cervio di Mortara dalla quale risulta che il valore che si va a pagare è nettamente inferiore al suo valore di mercato. Infatti, il valore della Nuova Se.Me.L Srl è stato determinato dalla perizia in Euro 2.101.398,00. Il consiglio d'amministrazione ed il collegio sindacale dopo ampia discussione circa il metodo usato dal perito e le sue conclusioni unitamente delibera di approvare e di far propria la perizia suddetta. A questo punto il Presidente informa il Consiglio che occorre perfezionare il contratto d'acquisto della quota pari al 51% del capitale sociale della Nuova Se.Me.L Srl per il prezzo di euro 510.000,00 già autorizzato in precedenza da questo consiglio>>.

Alla stregua della documentazione sin qui esaminata, dunque, questa Sezione rileva che è stato quanto mai imprudente il comportamento tenuto dalla Parona Servizi S.p.a. (e, quindi, dal suo socio unico Comune di Parona) quando decide di acquisire la quota di una partecipazione societaria stimando il suo valore su possibili entrate future (basta osservare che al momento dell'acquisto delle quote della nuova SE.ME.L. s.r.l. detta società ha un patrimonio netto di Euro 7.855,00 ed un valore della produzione pari a zero).

Questa Sezione, inoltre, evidenzia che a tale comportamento imprudente in sede di valutazione del reale valore delle quote della partecipazione societaria di secondo livello che viene acquisita dalla Parona Servizi S.p.a., si aggiunge che, poi la società partecipata di primo livello non ha operato un controllo diligente in sede di verifica sull'effettiva esecuzione dei lavori affidati direttamente (senza gara pubblica) dalla partecipata di secondo livello. Infatti, con specifico riferimento all'appalto per l'esecuzione del raccordo ferroviario che la società partecipata di primo livello, attraverso l'acquisizione delle quote della società partecipata di secondo livello (Combitalia s.r.l.), ha affidato senza gara alla M.C.F. T. Rail s.r.l., si rileva una condotta che suscita perplessità per le ragioni che seguono.

In data 3 maggio 2005, la società Combitalia S.r.l. sottoscrive con la M.C.F. T. Rail S.r.l., nella forma della scrittura privata, un contratto di appalto avente ad oggetto la costruzione di un raccordo ferroviario nel comune di Parona. A pagina 3 del suddetto contratto (punto 4.1) con riferimento alla direzione dei lavori si legge: <<Compete al predetto direttore dei lavori dirigere e sorvegliare la corretta e puntuale esecuzione dei medesimi, cosa che il committente e l'appaltatore accettano e alla quale dichiarano sin da ora di non opporsi in futuro. Sarà compito del Direttore dei lavori sottoscrivere per conferma i SAL previa verifica della regolare esecuzione dei lavori cui gli stessi si riferiscono>>. Al punto 15.1 (pag. 6 del contratto di appalto), in relazione al comitato tecnico costituito di comune accordo, le parti stabiliscono che il comitato <<avrà il compito di individuare, secondo buona fede e senza l'osservanza di particolari formalità, la soluzione (che per le parti costituirà vincolo contrattuale) di ogni eventuale contestazione che dovesse sorgere fra le parti in relazione alle valutazioni di ordine tecnico e/o di quantificazione previste alle clausole 2,5,6,7,8,9>>.

In data 17 marzo 2008, in seguito a ripetute e reciproche contestazioni intercorse tra le parti per l'esecuzione dei lavori, il geometra incaricato della direzione dei lavori rassegna le proprie dimissioni. In data 26 marzo 2008, viene nominato un nuovo direttore dei lavori, il quale provvede all'elaborazione di una relazione tecnica – perizia di assestamento a cui successivamente, 30 marzo 2008, fa seguire la presentazione dello stato avanzamento lavori aggiornato a tutte le opere eseguite alla suddetta data ponendo le basi per la rinuncia delle parti alle reciproche pregresse contestazioni.

In data 21 aprile 2008, la Combitalia s.r.l. (partecipata di secondo livello del Comune di Parona) e la M.C.F. T. Rail S.r.l., nella forma della scrittura privata, sottoscrivono atto di transazione. In esso le parti, dopo aver effettuato reciproche rinunce, danno atto che M.C.F. T. Rail s.r.l. ha già ripreso i lavori in data 3 aprile 2008 ed indicano la data di conclusione degli stessi in 75 giorni dalla sottoscrizione della transazione previa effettuazione bonifico bancario in favore della M.C.F. T. Rail s.r.l. per Euro 174.733,43 (oltre ad iva), a saldo fattura n. 16/2008 relativa al SAL del 30 marzo 2008, liquidato dal direttore dei lavori.

Dalla documentazione acquisita in sede di istruttoria, risulta che la fattura n. 16/2008 emessa dalla M.C.F. T. Rail s.r.l. è stata pagata dalla Combitalia s.r.l. in due soluzioni (acconto di Euro 96.243,17 in data 22 aprile 2008 e versamento a saldo di Euro 92.468,93 in data 4 giugno 2008). Tuttavia, decorsi i 75 giorni dal pagamento del saldo (che costituiva il *dies a quo* per la decorrenza del termine entro cui la M.C.F. T.

Rail s.r.l. si era obbligata a concludere i lavori) gli amministratori di Combitalia s.r.l. non si sono attivati per pretendere l'adempimento dei lavori.

Dunque, nonostante la conclusione dei lavori dovesse avvenire entro l'11 agosto 2008, gli amministratori di Combitalia s.r.l. non si sono attivati avverso l'inadempimento della M.C.F. T. Rail s.r.l.; né i soci di Combitalia s.r.l. (ovvero, la Parona Multiservizi S.p.a. interamente partecipata dal Comune di Parona) hanno sollecitato provvedimenti in tal senso (l'attivazione presso le sedi competenti è avvenuta solo nel corso del 2010, circa due anni dopo, con il deposito di un atto di citazione innanzi al Tribunale di Vigevano).

Nella perizia affidata all'ingegnere Giorgio Emilio Garaboldi dal nuovo amministratore unico della società Combitalia S.r.l., in merito ad una valutazione tecnico-economica sull'impianto di raccordo ferroviario in corso di realizzazione presso la stazione ferroviaria di Parona, si legge (pag. 14): <<Nel periodo dal 30 marzo 2008 al 30 luglio 2008 si osserva che pur non avendo eseguito i lavori sono stati emessi i SAL n° 20, 21 e 22 riconoscendo il pagamento di ulteriori acconti. Combitalia sulla scorta dei suddetti SAL ha liquidato all'appaltatore, alla data del 4 giugno 2008, il pagamento di acconti per l'importo di € 1.594.756,86+IVA (pari ad € 318.951,37) per un importo complessivo di €1.913.708,23 esaurendo di fatto tutta la sua disponibilità finanziaria>>. Il perito, inoltre, aggiunge che: <<Per ultimo il direttore dei lavori, con nota in data 30 aprile 2009, su sola richiesta dell'appaltatore, ha dichiarato "ultimati i lavori per raggiunti limiti di importo" ed ha inoltrato a Combitalia la contabilità finale dei lavori firmata con riserva dall'impresa appaltatrice che rivendica anche compensi extracontrattuali. Dall'esame della documentazione sembra che la direzione lavori si sia limitata a trattare i soli aspetti finanziari e di contabilità lavori appalto, ignorando di contro gli aspetti qualitativi e tecnici dell'opera (in merito a questi aspetti non sono stati reperiti ordini di servizio comunicazioni specifiche all'impresa)>>. Nelle considerazioni finali il perito precisa che allo stato attuale si può asserire che non esiste un metro di binario o scambio che si possa considerare "finito" ed inoltre, a pagina 31 , precisa che <<Il valore accertato delle opere realizzate al netto di IVA è di € 760.018,04; Combitalia ha pagato all'appaltatore (MCF T RAIL) l'importo di € 1.594.756,86 + IVA. A tale cifra va sommato l'importo di € 25.499,26 relativo al pignoramento ottenuto da Beton Edile con provvedimento del Tribunale. A parere dello scrivente è illegittima la dichiarazione di ultimazione dei lavori in quanto i lavori oggetto dell'appalto sono notevolmente incompleti e viziati>>.

La Sezione, quindi, rileva che il negligente controllo sulla partecipata di secondo livello ha determinato un duplice potenziale danno per la Parona Multiservizi S.p.a., con inevitabili ripercussioni sul patrimonio del socio unico (*alias* Comune di Parona).

In primo luogo, come è stato anticipato in precedenza, dall'esame delle note integrative dei bilanci per il 2008 e 2009, tra le attività della Parona Multiservizi s.p.a. viene iscritta per ciascun anno la somma di € 1.209.321,00, a titolo di finanziamento infruttifero, sotto la voce di crediti verso imprese controllate (Combitalia S.r.l.). Conseguente una gestione non diligente della società di secondo livello mette a rischio l'effettiva riscossione di detti crediti.

In secondo luogo, come emerge dalla documentazione in atti, si è registrata una perdita di valore delle quote di Combitalia s.r.l. detenute dalla Parona Multiservizi S.p.a.

Quest'ultima considerazione trova riscontro nella recente perizia, affidata in data 10 gennaio 2009 al dott. Roberto Zoboli, dal socio di maggioranza la Parona Multiservizi S.p.a., per la valutazione della partecipazione del 51% detenuta nella società Combitalia S.r.l. Nel compiere la valutazione il perito precisa che: <<qualora venissero ultimati i lavori di costruzione dello scalo ferroviario e si venissero a concretizzare tutti i presupposti legali e commerciali per il funzionamento su basi reddituali positive dello stesso, la valutazione della società "Combitalia S.r.l." dovrebbe di conseguenza essere rivista al rialzo sulla base di nuovi metodi di stima al momento oggettivamente non utilizzabili>>.

Dunque, il perito conferma che la mancata ultimazione dei lavori del raccordo ferroviario è la principale causa delle perdite della società Combitalia S.r.l., società che proprio in virtù di tale mancata ultimazione, è, di fatto, non operativa. Si aggiunga che, inoltre, l'operatività del raccordo ferroviario è la condizione di efficacia del contratto, denominato di locazione area commerciale ed impianti fissi, sottoscritto in data 12 luglio 2007, tra la Combitalia S.r.l. e la SE.ME.L S.r.l. Questo contratto -che ha ad oggetto la locazione dell'area attrezzata su cui insiste il raccordo ferroviario ed il complesso degli impianti fissi e delle opere di armamento ferroviario- ha una durata di 6 anni decorrenti dalla data in cui il raccordo sarà operativo e munito di tutte le necessarie autorizzazioni e collaudi da parte degli organi preposti. L'operatività del raccordo ferroviario avrebbe, quindi, garantito alla Combitalia un introito minimo di Euro 640.000,00, ripartito nei sei anni di durata del contratto.

G) Violazione dell'art. 3, comma 27, legge finanziaria per l'anno 2008 (l. n. 244/07).

Allo stato non risulta essere stata inviata a questa Sezione di Controllo, né essere stata adottata la delibera relativa al mantenimento della partecipazione societaria come prescritto dall'art. 3, comma 27, legge finanziaria per l'anno 2008 (l. n. 244/07).

DICHIARA

- non attendibile la percentuale di indebitamento indicata dal Comune di Parona nei consuntivi 2008 e 2009 in merito alla prescrizione contenuta nell'art. 204 TUEL.
- non congruenti i bilanci del Comune di Parona e della società interamente partecipata Parona Multiservizi s.p.a. per gli anni 2008 e 2009.

nonché ACCERTA le seguenti irregolarità:

- 1) abuso dello strumento societario (partecipazione societaria di primo livello) per eludere i limiti posti dagli artt. 204 e 207 TUEL sul ricorso all'indebitamento;
- 2) depauperamento del patrimonio del Comune di Parona per aver corrisposto oneri finanziari ingiustificati sotto il profilo sia del'*an* sia del *quantum*;
- 3) depauperamento del patrimonio del Comune di Parona derivante dal corrispettivo versato a consulenti finanziari per la conclusione di un contratto di finanziamento in violazione delle norme imperative di legge che disciplinano l'indebitamento degli enti locali;
- 4) depauperamento del patrimonio dell'ente locale derivante dal ripetuto ripiano perdite della società partecipata e dalla remissione di debito in favore della stessa senza l'esplicitazione della ragione giuridica sottostante;
- 5) violazione dei principi di trasparenza a cui deve sottostare l'ente locale nella gestione delle proprie partecipazioni societarie;
- 6) carente controllo sulla partecipata di secondo livello in sede di esecuzione dei lavori affidati alla stessa direttamente senza il rispetto della normativa sull'evidenza pubblica con conseguente perdita di valore della partecipazione di secondo livello;
- 7) violazione dell'art. 3, comma 27, legge finanziaria per l'anno 2008 (l. n. 244/07) per la mancata adozione di delibera sulla sussistenza dei presupposti per il mantenimento della Società Parona Multiservizi s.p.a. non essendo stata trasmessa alla Corte dei Conti la relativa delibera prevista per legge.

INVITA

- **l'Amministrazione comunale di Parona:**
 - a) ad attivarsi per far fronte alle gravi irregolarità finanziarie accertate;
 - b) a redigere un prospetto attendibile in ordine al rispetto del vincolo di cui all'art. 204 TUEL;

c) a redigere e a trasmettere a questa Sezione un documento asseverato dal Collegio sindacale dal quale risultano i crediti ed i debiti della Società Parona Multiservizi s.p.a. e della Combitalia s.r.l. nei confronti di soggetti terzi e del Comune di Parona;

- **I'Organo di Revisione del Comune di Parona:**

d) ad attivarsi per redigere un prospetto, per gli anni 2008, 2009 e 2010, in ordine al rispetto del vincolo imposto dall'art. 204 TUEL secondo le indicazioni contenute in questa delibera;

e) a verificare l'esatta indicazione dei residui passivi del Comune di Parona per gli anni 2008, 2009 e 2010 secondo le indicazioni contenute in questa delibera.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione al sindaco e dispone che quest'ultimo, nella qualità di Presidente del Consiglio comunale, informi l'organo del Consiglio Comunale dei contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione al Revisore dei conti del Comune di Parona.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
12 luglio 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)