



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio da remoto del 10 e 24 febbraio 2022, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, e ss. mm.ii., nonché dell'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

#### **nei confronti del comune di Lentate sul Seveso (MB)**

#### **rendiconto esercizi finanziari 2018-2019**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

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;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

ESAMINATI i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2018-2019, redatti dall'Organo di revisione del Comune di Lentate sul Seveso (MB), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle autonomie;

VISTE le richieste istruttorie, prot. Cdc n. 14261 e n. 14262 del 03/05/2021 e prot. Cdc n. 29358 e 29359 del 12/11/2021;

VISTE le risposte del comune di Lentate sul Seveso pervenute in data 23/09/2021 e 24/11/2021 (prot. nn. 21883, 21890 e 29960);

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTO il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita alla camera di consiglio del 10 febbraio 2022 per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005;

DATO ATTO che alla camera di consiglio del 10 febbraio 2022 la trattazione della questione è stata rinviata alla odierna camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

### **PREMESSA IN FATTO**

1. L'esame dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione dei conti del Comune di Lentate sul Seveso (MB), redatti ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre

2005, n. 266 e relativi ai rendiconti degli esercizi finanziari 2018 e 2019, ha evidenziato alcune criticità della gestione finanziaria dell'Ente, sulle quali il Magistrato istruttore ha disposto un approfondimento istruttorio (note prot. Cdc n. 14261 e n. 14262 del 03/05/2021). La richiesta ha riguardato, fra gli altri aspetti, il partenariato pubblico privato (*project financing*) con la Cooperativa Sociale "Il Ponte Onlus" per la gestione servizi cimiteriali; i rapporti di credito/debito con le società partecipate nel 2019; nonché la contabilizzazione delle uscite per il servizio di illuminazione pubblica, con particolare riferimento al pagamento della fattura di € 47.892,30 di Enel Sole Srl per interventi di manutenzione straordinaria e delle eventuali ulteriori fatture emesse dal gestore con impegni di spesa imputati al capitolo di bilancio 55402, denominato "*manutenzione straordinaria impianti di pubblica illuminazione*". Su quest'ultimo aspetto, è pervenuto alla Sezione un esposto che segnala l'asserito illegittimo utilizzo di avanzo libero per il finanziamento di spesa corrente permanente (prot. CdC 936 del 18/01/2021).

2. L'Ente ha riscontrato la richiesta con nota prot. CdC nn. 21883 e 21890 del 23/9/2021, con la quale, per quanto rileva in questa sede, ha trasmesso: a) copia della convenzione del 16/12/2014 tra il comune di Lentate e il Consorzio Stabile A.L.P.I. s.c. a r.l. (di cui la Cooperativa Sociale "Il Ponte ONLUS" è consorziata), per la gestione del servizio cimiteriale; copia della determinazione n. 731 del 19/12/2019 avente ad oggetto la proroga del servizio; nonché copia della determinazione n. 221/2021, con la quale è stata avviata la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione della gestione, riqualificazione e manutenzione dei cimiteri comunali; b) copia dell'asseverazione dell'Organo di revisione dei crediti/debiti con le società partecipate, allegata al rendiconto consuntivo 2020; c) copia delle fatture relative al pagamento ad Enel Sole Srl della somma di € 47.892,30, nonché dell'estratto della contabilità dell'Ente relativo alle fatture liquidate sull'impegno di spesa n. 995/2020.

3. Con nota prot. CdC n. 29358 e 29359 del 12/11/2021 è stato disposto un supplemento istruttorio volto ad acquisire: 1) copia degli atti relativi all'adesione alla convenzione Consip "*Servizio Luce 2 - Lotto 1 Illuminazione pubblica/Enel Sole s.r.l. - CIG 4450830D18*", ivi inclusi il contratto per l'affidamento del servizio, il capitolato tecnico e gli ulteriori allegati; 2) copia dell'atto di "*proroga tecnica del servizio di manutenzione impianti di pubblica illuminazione del Comune di Lentate sul Seveso - CIG 81434078A*" e dei relativi allegati, ivi incluso il capitolato

tecnico; 3) il Codice Unico di Progetto (CUP) associato al progetto di investimento pubblico per la "manutenzione straordinaria impianti di pubblica illuminazione".

4. L'Ente ha riscontrato la richiesta integrativa fornendo solo una parte della documentazione e più precisamente: - ordine diretto di acquisto, mediante adesione a Convenzione Consip, del servizio di conduzione, gestione e manutenzione degli impianti comunali di illuminazione stradale, comprensivo della fornitura di energia elettrica e relativa determina n. 249 dell'11/7/2021, priva di allegati; - determina n. 768 del 30/12/2019, priva di allegati, avente ad oggetto la proroga tecnica, nelle more dell'affidamento di un *project financing*, del servizio di manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione del comune di Lentate sul Seveso affidato alla società Enel X con determinazione n. 226 del 3/6/2019; - copia della ricevuta del CUP assegnato al progetto di *project financing* per la futura concessione del servizio di gestione degli impianti di pubblica illuminazione del comune di Lentate sul Seveso.

5. A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione pervenuta, il Magistrato istruttore, ritenuta la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare apposita camera di consiglio per l'esame collegiale delle questioni sopra indicate.

#### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. L'art. 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi

dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente". In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla Comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio" e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del D.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario

del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso al comma 1 all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e ad adottare interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

## **2. Irregolarità della gestione finanziaria.**

La Sezione illustra, nel prosieguo, le principali criticità riscontrate alla luce delle risposte fornite dall'Ente, riservando sulle stesse e sulle altre segnalate in sede istruttoria tutti gli eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo, difatti, sono collegati fra loro "in modo ordinato e concatenato" in quanto, come sottolineato in più occasioni dalla giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, "il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali

prende le mosse per la determinazione delle proprie” (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie, in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2019 approvate con delibera n. 09/2020/INPR ).

## **2.a - Spesa per la gestione dei sevizi cimiteriali.**

Come accennato in premessa di fatto, la gestione dei servizi cimiteriali e lampade votive del comune di Lentate, con annessi lavori accessori di ampliamento e ristrutturazione dei cimiteri, è stata affidata al Consorzio Stabile A.L.P.I. s.c. a r.l. in forza di convenzione rep. 4436 del 16/12/2014, per la durata di cinque anni decorrenti dalla consegna delle strutture, avvenuta in data 10 novembre 2014, e dunque sino al 10 novembre 2019.

Nel corso dell’istruttoria è emerso che l’iniziale impegno di spesa relativo al rapporto contrattuale non ha riguardato l’esercizio 2019 e che tale impegno è stato assunto solo successivamente all’esecuzione delle prestazioni da parte del gestore, in occasione della proroga del contratto decisa con determinazione del Responsabile del settore n. 731 del 19/12/2019. L’impegno di spesa per le prestazioni rese nel 2019 – avvenuto nell’ambito delle coperture economiche già predisposte all’epoca della stipula e registrato sul competente programma del bilancio di previsione – ammonta a complessivi 310.956,25 euro, di cui euro 220.000,00 a titolo di saldo della seconda rata del prezzo pattuito quale contributo in conto costruzione, ai sensi dell’art. 12 della Convenzione; ed euro 90.956,25, quale compenso dell’ulteriore prezzo pattuito ai sensi dell’art. 12 della Convenzione.

Più precisamente, con la citata determina dirigenziale sono state impegnate a favore del Consorzio Stabile A.L.P.I. Scral, per prestazioni già effettuate nel 2019 in esecuzione del contratto originario, le seguenti somme: «- € 220.000,00 al capitolo 51000, “adeguamento cimiteri comunali”, Missione: 12 Programma: 09 Titolo: 2 Macroaggregato: 02; P.F. U.2.02.01.09.015, esercizio finanziario 2019; € 90.956,25 al capitolo 37110, “spese manutenzione cimiteri comunali – prestazioni di servizi”, Missione: 12 Programma: 09 Titolo: 1 Macro Aggregato: 03; P.F. U.1.03.02.05.000, esercizio finanziario 2019».

Ad avviso del Collegio, la descritta condotta contabile si discosta dalle regole che disciplinano il procedimento di spesa dettate dall’art. 183 TUEL e dai principi contabili applicati di cui al par. 5 dell’all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

Come noto, sulla base dei predetti principi e regole, gli impegni di spesa devono essere registrati nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio nel quale l'obbligazione viene a scadenza.

La regola è posta dall'art. 183, co. 5, del TUEL, secondo cui *“tutte le obbligazioni passive giuridicamente perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*.

I principi contabili applicati di cui al par. 5.2 e 5.3 dell'all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 precisano la regola dettando la disciplina di dettaglio dell'imputazione dell'impegno nei casi, rispettivamente, della spesa corrente e delle spese di investimento.

In particolare, per quanto riguarda la spesa corrente, a cui è riconducibile il pagamento dell'ulteriore prezzo pattuito ai sensi dell'art. 12 della Convenzione (pari a euro 90.956,25), il par. 5.2, lett. b), relativo alla spesa per acquisto di beni e servizi, dispone che *“l'imputazione dell'impegno avviene ... nell'esercizio in cui risulta adempiuta completamente la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione per la spesa corrente”*.

Per le spese di investimento, a cui è riconducibile il saldo del contributo in conto costruzione (pari a 220.000.00 euro), il par. 5.3 precisa che *“sono impegnate agli esercizi in cui scadono le singole obbligazioni passive derivanti dal contratto o dalla convenzione avente ad oggetto la realizzazione dell'investimento, sulla base del relativo cronoprogramma. Anche per le spese di investimento che non richiedono la definizione di un cronoprogramma, l'imputazione agli esercizi della spesa riguardante la realizzazione dell'investimento è effettuata nel rispetto del principio generale della competenza finanziaria potenziata, ossia in considerazione dell'esigibilità della spesa. Pertanto, anche per le spese che non sono soggette a gara, è necessario impegnare sulla base di una obbligazione giuridicamente perfezionata, in considerazione della scadenza dell'obbligazione stessa. A tal fine, l'amministrazione, nella fase della contrattazione, richiede, ove possibile, che nel contratto siano indicate le scadenze dei singoli pagamenti”*.

Ad avviso del Collegio, gli impegni di spesa del comune di Lentate sul Seveso per le prestazioni contrattuali effettuate dal concessionario dei servizi cimiteriali nel 2019 contenuti nella determina n. 731 del 19/12/2019, in quanto assunti successivamente all'esecuzione del contratto (terminata in data 10/11/2019), costituiscono violazione delle regole sul

procedimento di spesa sopra citate, determinando irregolarità contabile del procedimento stesso.

Ciò posto, l'esistenza di stanziamenti nel bilancio di previsione per importi corrispondenti a quelli impegnati destinati alla spesa di cui trattasi consente tuttavia di escludere che, nel caso di specie, sia configurabile un debito fuori bilancio, da assoggettare alla procedura di riconoscimento di legittimità di cui all'art. 194 TUEL.

Ad avviso del Collegio, l'esistenza dello stanziamento assicura, infatti, che l'obbligazione si è originata nell'ambito delle autorizzazioni alla spesa concesse dall'organo politico in sede di bilancio di previsione, rendendo di fatto superflua l'ulteriore delibera da parte del Consiglio comunale volta a riconoscere l'utilità della prestazione e a ricondurre al bilancio il relativo debito pecuniario. Difetta, in ultima analisi, quel presupposto di fatto (quale è la genesi del debito al di fuori del bilancio) che - come noto - vale a distinguere la fattispecie di cui all'art. 194, co. 1, lett. e), TUEL (acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui all'art. 191 TUEL) dalle altre ipotesi contemplate dall'art. 194 TUEL.

## **2.b - Rapporti di credito/debito con le società partecipate.**

Al fine di chiarire i rapporti di credito/debito con le società partecipate nel 2019, nel corso dell'istruttoria, è stata acquisita copia dell'asseverazione dell'Organo di revisione dei crediti/debiti con le società partecipate, allegata al rendiconto consuntivo 2020.

Secondo quanto riferito dalla documentazione, la contabilità della Società CAP Holding Spa espone debiti e crediti del comune al 31/12/20, rispettivamente di 15.828,22 euro e 25.245,89 euro. Tuttavia, il comune, nel prospetto relativo ai reciproci crediti/debiti, riferisce che di tali rapporti *"non vi è alcuna traccia nella contabilità finanziaria dell'Ente"* (all. 6 alla risposta istruttoria del 23/09/2021).

L'Organo di revisione del comune, nell'asseverare i dati in questione, dichiara di prendere atto delle misure adottate per procedere alla relativa conciliazione. Sennonché, nessuna misura risulta essere stata adottata dall'Ente.

Al riguardo, occorre peraltro rilevare che, a mente dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, laddove gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate evidenzino discordanze, l'Ente è tenuto a fornirne motivazione ad assumere, senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Benché nel caso di specie il credito del comune risultante dalla contabilità della società partecipata risulti superiore al correlativo credito della società nei confronti dell'Ente risultante dalla medesima contabilità, la Sezione non può fare a meno di evidenziare la rilevanza della norma dettata dall'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, la cui funzione, analogamente a quella sottesa alla precedente previsione dell'art. 6, co. 4, del D.L. 95/2012, è quella di evitare l'emersione di debiti fuori bilancio e, più in generale, preservare gli equilibri di bilancio dell'Ente locale.

## **2.c - Spesa per il servizio di illuminazione pubblica.**

Come accennato in narrativa di fatto, nel gennaio 2021, al protocollo della Sezione è pervenuto un esposto da parte di un Gruppo consiliare del comune di Lentate sul Seveso avente ad oggetto presunte anomalie nella contabilizzazione delle uscite sostenute dall'Ente per il pagamento del servizio di illuminazione pubblica comunale. L'esposto, nell'ipotizzare alcune irregolarità risalenti al 2019, chiedeva in particolare di accertare la possibile violazione dei principi contabili in materia di finanziamento della spesa corrente permanente.

Anche in relazione alla segnalazione ricevuta, l'istruttoria condotta sui rendiconti degli esercizi finanziari 2018 e 2019 ha svolto un approfondimento sul punto.

All'esito è emerso che il servizio di illuminazione pubblica nel comune di Lentate sul Seveso è svolto dalla società Enel Sole Srl, in parte, mediante impianti di proprietà comunale (n. 1866 punti luce), in forza di adesione a Convenzione Consip (denominata Servizio Luce 2 - Lotto 1); e, per altra parte, mediante impianti di proprietà della stessa società (n. 473 punti luce), in forza di affidamento diretto ed in attesa della definizione della procedura di gara per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica mediante *project financing*.

In particolare, con determina n. 266 del 3/6/2019, il comune di Lentate sul Seveso, dopo aver premesso che *"l'impianto di Pubblica Illuminazione di proprietà di Enel Sole ha necessità di un'ordinaria manutenzione di controllo e sostituzione delle lampade che dovessero esaurirsi"* e che, per tale ragione, è *"reputato opportuno ed efficace, ..., prendere a riferimento la parte di Capitolato del prodotto denominato 'Servizi agli impianti - manutenzione e riparazione' relativa alla semplice manutenzione e sostituzione delle lampade esaurite"*, ha disposto di *"affidare il servizio manutentivo ordinario degli impianti di illuminazione pubblica/parte non di proprietà comunale - CIG ZD92876532, per il periodo 01.05.2019 al 31.10.2019 in favore di Enel Sole s.r.l. ... alle condizioni tecnico-normative di cui alla Lettera di invito, All. A-1, Planimetria punti luce, Estratto Capitolato Consip, DUVRI, tutti*

*i documenti posti a base della procedura, per un importo complessivo di affidamento di netti € 39.255,98 oltre a IVA di Legge”.*

Con successiva determina n. 768 del 30/12/2019, il comune ha disposto la proroga, senza precisarne la durata, del servizio di manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica affidato alla società mediante determinazione n. 266 del 03/06/2019, a tal fine assumendo i seguenti impegni di spesa:

Anno	Importo	Capitolo	missione	Prog	titolo	Macr.
2019	15.964,10	44000	01	05	1	03
2020	39.910,25	44000	01	05	1	03

Con ulteriore determina n. 505 del 15/9/2020, l’Ente, nel presupposto che *“è necessario impegnare la somma di € 47.892,30 a favore della società Enel Sole Srl, nelle more dell’espletamento della procedura di project financing per l’affidamento della gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione del Comune di Lentate, al fine di onorare il pagamento del relativo servizio”*, ha disposto di assumere, in favore di Enel Sole Srl, il seguente impegno di spesa

CAPITOLO DI BILANCIO	DESCRIZIONE	IMPORTO DELLA SPESA €	MISSIONE	PROGRAMMA	TITOLO	MACROAGGREGATO
55402	MANUTENZIONE STRAORDINARIA IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE (Fin. con avanzo libero €90.000,00)	47.892,30	10	05	2	02

L’impegno di spesa si riferisce a prestazioni svolte dal gestore nel periodo dal 1/6/2020 al 30/11/2020, per le quali Enel Sole ha emesso n. 6 fatture aventi ad oggetto la fornitura di *“vapori sodio alta pressione”, “apparecchio a LED”, e “vapori con alogenuri”*.

Ad avviso del Collegio, con riferimento al servizio in esame, le risultanze istruttorie attestano un duplice ordine di irregolarità gestionali e contabili.

Sotto un primo profilo, si osserva che - secondo quanto emerge dalla documentazione acquisita dal comune - il servizio di manutenzione di pubblica illuminazione affidato con determina n. 266/2019 è scaduto in data 31/10/2019 e la proroga del servizio è stata disposta solo con successiva determina n. 768 in data 30/12/2019. Conseguentemente, nel periodo compreso fra il 1/11/2019 e il 29/12/2019, la gestione del servizio è avvenuta di fatto, senza un valido titolo contrattuale, essendo senz’altro inammissibile la proroga tacita dei rapporti contrattuali con la PA (fra le più recenti, Cass., civ. sez. III, del 16 luglio 2019, n. 18939) ed

essendo sempre richiesta la forma scritta a pena di nullità (art. 17 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e 1418 c.c.).

Dalle risultanze istruttorie in possesso di questa Sezione, discende pertanto che l'impegno di spesa sul capitolo di bilancio 44000, deciso con la medesima determina n. 768 in data 30/12/2019 e relativo al finanziamento di prestazioni rese nel periodo 1/11/2019-31/12/2019, è stato assunto in relazione ad un rapporto di mero fatto, come tale radicalmente nullo, e non *"a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata"*, secondo il disposto dell'art. 183, comma 1, TUEL.

Ad avviso del Collegio, la descritta irregolarità contabile va segnalata alla Procura contabile per gli eventuali approfondimenti di competenza.

Premesso che nessuna comunicazione risulta pervenuta a questa Sezione di controllo, *ex art.* 23, co. 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, occorre osservare che lo stesso ricorso alla procedura di riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio in ipotesi di acquisizione di prestazioni senza un valido titolo giuridico è controverso in giurisprudenza.

Secondo un primo orientamento, infatti, in mancanza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, il rapporto obbligatorio insorgerebbe sempre direttamente tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che ha consentito la fornitura (in tal senso, Cass. civ. n. 3844/2017, Cass. Civ., Sez. VI - 14/01/2021, n. 510; Cass. Civ., Sez. I - 27/01/2015, n. 1510, nonché Cons. St., Sez. V, sent. n. 5138/2018, In linea con tale posizione, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, n. 58/2010; Corte dei conti, Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, n. 35/2018/PAR; Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Molise, n. 35/2021/PAR; Sez. Giurisdizionale Marche, sent. n. 162/2018; Sez. Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sent. n. 269/2019), con conseguente *"impossibilità di esperire l'azione di ingiustificato arricchimento nei confronti del Comune"* (Cass. Civ., Sez. I - 12/03/2020, n. 7113; Cass. civ., Sez. VI - 09/04/2021, n. 9491).

Viceversa, secondo un opposto orientamento, la mancanza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata non costituirebbe motivo ostativo all'applicabilità dell'art. 194, co. 1, lett. e), TUEL e il debito ben potrebbe essere ricondotto al bilancio dell'Ente, a tal fine risultando necessario e sufficiente il riconoscimento di utilità della prestazione ricevuta (così, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, deliberazione n. 111/2021/PAR).

Passando all'esame di un secondo e distinto profilo, si osserva che le modalità di finanziamento della spesa per il successivo periodo dal 1/6/2020 al 30/11/2020, decise con determinazione n. 505 del 15/9/2020, non risultano coerenti con la natura delle prestazioni affidate e acquisite dall'Ente.

Come anticipato, *“al fine di onorare il pagamento del relativo servizio”*, l'atto contiene un impegno di spesa per euro 47.890,30, a valere sul capitolo di bilancio 55402 - *“manutenzione straordinaria impianti pubblica illuminazione (Fin. con avanzo libero € 90.000,00)”*.

Senonché, il servizio affidato ad Enel Sole con determinazione n. 266/2019 e prorogato con determinazione n. 768/2019 ha ad oggetto esclusivamente la manutenzione ordinaria degli impianti di illuminazione pubblica.

In tal senso sono numerosi gli indici testuali contenuti nella determina avente ad oggetto l'affidamento del servizio. In parte motiva è infatti precisato che: - nelle more dell'espletamento della procedura di gara avente ad oggetto la gestione e l'efficientamento degli impianti, *“è necessario garantire il servizio manutentivo ordinario”*; - *“l'impianto di Pubblica Illuminazione di proprietà di Enel Sole ha necessità di un'ordinaria manutenzione di controllo e sostituzione delle lampade che dovessero esaurirsi”*; - per lo svolgimento delle prestazioni, si assume a riferimento *“la parte di Capitolato del prodotto denominato 'Servizi agli impianti-manutenzione e riparazione' relativa alla semplice manutenzione e sostituzione delle lampade esaurite”*. In accordo con i presupposti sopra citati, il dispositivo determina di *“affidare il servizio manutentivo ordinario degli impianti...”*.

Nessun riferimento alla manutenzione straordinaria è contenuto negli atti di affidamento.

In aderenza alla natura del servizio affidato, gli impegni di spesa inizialmente adottati con le determinazioni n. 266/2019, per il periodo dal 1/5/2019 al 31/10/2019 e n. 768/2019, per il periodo dal 1/11/2019 al 1/5/2020, sono stati assunti a valere sul capitolo di bilancio 44000 *“spese per illuminazione pubblica”*, alla missione 01, programma 05 del titolo I.

A conferma di quanto precede, si consideri che il Codice Unico di Progetto (CUP) acquisito nel corso dell'istruttoria non si riferisce agli interventi di *“manutenzione straordinaria impianti di pubblica illuminazione”* finanziati con impegno al capitolo di bilancio 55402, ma è associato al progetto di *project financing* per la futura concessione del servizio di gestione degli impianti di pubblica illuminazione del comune di Lentate sul Seveso.

Infine, tutte le fatture emesse dal gestore nel periodo dal 1/6/2020 al 30/11/2020 a valere sul capitolo 55402 hanno ad oggetto prestazioni di manutenzione ordinaria, consistenti nella sostituzione di lampade.

In tale contesto, posto che il capitolo di bilancio 55402, *“manutenzione straordinaria impianti pubblica illuminazione”*, risulta finanziato con avanzo libero, deriva che il comune di Lentate sul Seveso ha finanziato con avanzo libero una spesa corrente permanente, in violazione delle prescrizioni di cui all’art. 187 TUEL, a mente del quale *“la quota libera dell’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente, accertato ai sensi dell’art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio, per le finalità di seguito indicate in ordine di priorità: a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all’art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; e) per l’estinzione anticipata dei prestiti”*.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con riferimento al rendiconto per gli esercizi finanziari 2018 e 2019 del Comune di Lentate sul Seveso (MB), nel concludere l’esame ex art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005,

#### **ACCERTA**

- la violazione delle regole sul procedimento di spesa relativo alla gestione dei servizi cimiteriali e di illuminazione pubblica, secondo quanto meglio precisato in parte motiva;
- l’esistenza di discordanze relativamente ai rapporti di debito/credito con la società partecipata Cap Holding Spa;

#### **RICHIESTE ALL’ENTE**

- di osservare scrupolosamente le regole sul procedimento di spesa, con particolare riferimento all’assunzione degli impegni di spesa;
- di assumere, senza indugio, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle discordanze emerse in relazione alle partite debitorie e creditorie con la società partecipata Cap Holding Spa;

#### **DISPONE**

- di incaricare l’Organo di revisione del Comune di Lentate sul Seveso di vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l’Ente porrà in essere e di darne riscontro alla Sezione;

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te., all'Organo di revisione e al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'Organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;
- che la presente deliberazione sia trasmessa alla competente Procura della Corte dei Conti in relazione a quanto evidenziato al punto 2.c della presente delibera;
- che la presente pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nelle camere di consiglio da remoto del 10 e 24 febbraio 2022.

Il Magistrato Estensore  
dott.ssa Valeria Fusano

Il Presidente  
dott.ssa Maria Riolo

Depositata in Segreteria il  
1 marzo 2022

Il funzionario preposto  
(Susanna De Bernardis)