



Ministero dell'Economia e delle Finanze

**DIPARTIMENTO DELLA
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Ispettorato Generale di Finanza
Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

Settore V

RELAZIONE
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE
eseguita dal 06 marzo 5 aprile 2018

Alla

**Azienda Speciale “Servizi Farmaceutici e Socio-sanitari” San
Giuliano Milanese (MI)**

Roma, 30 maggio 2018

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. Gaetano D'Onofrio)

Sommario

PREMESSA	- 4 -
1. CAPITOLO I – DESCRIZIONE DELLA SOCIETÀ.....	- 5 -
1.1. Breve storia dell'azienda.....	- 5 -
1.2. Statuto, Organi sociali e Assetto organizzativo della struttura -	5 -
1.3. I contratti di servizio e le principali modalità di acquisizione delle risorse.....	- 9 -
1.3.1. La gestione delle farmacie.....	- 12 -
1.3.2. Servizi cimiteriali.....	- 14 -
1.3.3. Servizi educativi	- 15 -
1.3.4. Servizi di assistenza domiciliare e fornitura pasti	- 16 -
1.3.5. Servizio di centro di aggregazione giovanile	- 17 -
1.3.6. Riscossione delle rette del servizio mense scolastiche presso le farmacie comunali.....	- 17 -
2. CAPITOLO II - GESTIONE FINANZIARIA, RICAVI, COSTI E RISULTATI.....	- 19 -
2.1. Andamento della gestione.....	- 19 -
2.2. Analisi del Conto Economico – Valore della produzione	- 19 -
2.3. Analisi del conto economico – Costi della produzione	- 21 -
2.4. Risultati d'esercizio	- 23 -
2.5. Analisi dello stato patrimoniale.....	- 26 -
3. CAPITOLO II - L'INDEBITAMENTO	- 32 -
3.1. Indebitamento – Descrizione e problematiche.....	- 32 -
4. CAPITOLO III - L'ESAME DEI RAPPORTI FINANZIARI CON IL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE	- 37 -
4.1. I rapporti di debito/credito	- 37 -
5. CAPITOLO IV – LA SPESA DEL PERSONALE	- 38 -
5.1. Considerazioni generali.....	- 38 -
5.2. La normativa prevista per le aziende speciali relativamente alla spesa del personale e alle assunzioni	- 40 -

5.3. Verifica del contenimento della spesa di personale e procedure aziendali in materia di assunzioni	43 -
5.4. Il trattamento economico del personale	48 -
5.5. I compensi degli organi	52 -
6. CAPITOLO V – SPESE PER INCARICHI DI CONSULENZA E DI COLLABORAZIONE ESTERNA.....	54 -
6.1. Considerazioni generali.....	54 -
6.2. Gli incarichi di consulenza affidati dall'Azienda	56 -
7. CAPITOLO VI – ACQUISTI DI BENI E SERVIZI.....	60 -
7.1. L'attività contrattuale dell'azienda e il regolamento per le spese in economia -	60 -
7.2. La verifica di alcune procedure contrattuali.....	66 -
ELENCO TABELLE.....	73 -
ELENCO ALLEGATI.....	74 -

PREMESSA

Con nota del 19 febbraio 2018, prot. 25124/2018 S.I. 2633/V, il Ragioniere Generale dello Stato, ha disposto l'esecuzione di una verifica amministrativo-contabile nei confronti dell'Azienda Speciale "Servizi farmaceutici e socio-sanitari" di San Giuliano Milanese (MI) (d'ora in poi Azienda), a norma dell'art. 60, commi 3 e 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009 n. 196 e dell'art. 5, comma 5 del d.lgs. 19 agosto, n. 175.

Le disposizioni richiamate attribuiscono al Ministero dell'Economia e delle Finanze, il potere di disporre visite ispettive presso le Amministrazioni Pubbliche e i Concessionari di pubblico servizio, a cura dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, per verificare la regolarità e proficuità della spesa e il regolare funzionamento dei servizi che, in modo diretto o indiretto, interessino la finanza pubblica.

L'Ispettore Generale Capo di Finanza, con una distinta nota, ha conferito, al sottoscritto dirigente dei S.I.Fi.P. dott. Gaetano D'Onofrio, l'incarico di svolgere la verifica in argomento.

La verifica è iniziata il 6 marzo 2018 ed è terminata il 5 aprile 2018.

Si ritiene opportuno premettere che l'attività d'accertamento ha richiesto l'esame di numerosa documentazione amministrativa in possesso dell'Azienda, concernente vari aspetti della propria gestione. Gli uffici dell'Azienda hanno fornito il materiale e le informazioni richiesti da chi scrive in modo completo, anche con l'elaborazione di tabelle riportate in relazione.

L'attività di controllo ha avuto come riferimento, in via generale, il periodo 2013/2017 e ha riguardato i seguenti argomenti:

- la natura dell'ente e i rapporti con l'Ente controllante in termini di affidamento del servizio;
- la gestione finanziaria: situazione rilevata dai bilanci degli ultimi 5 esercizi; esame di eventuali riflessi della stessa in termini di interventi dell'ente controllante (investimenti, ricapitalizzazioni, indebitamento, ecc.);
- la corretta esecuzione degli obblighi derivanti dal contratto di servizio avendo cura di accertare preliminarmente: a) le modalità di regolamentazione dei rapporti; b) il rispetto delle direttive emanate dall'ente; c) l'esistenza di contenzioso; d) il regolare andamento dei rapporti finanziari e patrimoniali con particolare riferimento alla corretta conciliazione delle partite creditorie e debitorie (art. 11, comma 6, lett. J), del D.lgs. n. 118/2001);
- la correttezza delle procedure di spesa, con particolare riferimento alle spese di personale, alle spese per gli organi, alle spese di collaborazione e consulenza e alle spese per la realizzazione di opere e la fornitura di beni e servizi, anche alla luce delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione della spesa.

1. CAPITOLO I – DESCRIZIONE DELLA SOCIETÀ

1.1. Breve storia dell'azienda

L'Azienda è stata istituita nel 1996, dalla trasformazione della previgente azienda municipalizzata in azienda speciale al fine della gestione delle farmacie comunali.

Con l'obiettivo di un graduale accorpamento di altri servizi, appartenenti al ciclo socio-sanitario, dal 1999, l'Azienda ha assunto la totalità dei servizi cimiteriali cittadini e, dal mese di aprile 2003, il servizio di assistenza domiciliare.

Dal 2005, si sono, poi, aggiunti i servizi educativi rivolti alla prima infanzia, con la gestione degli asili e delle materne comunali, quelli pre e post scolastici (prolungamento tempo scolastico), dei centri estivi e, infine, del centro di aggregazione giovanile (C.A.G.).

A integrazione dei propri servizi, l'Azienda svolge, tra l'altro, attività divulgative a tema sanitario e salutistico anche in collaborazione con Associazioni culturali del territorio.

1.2. Statuto, Organi sociali e Assetto organizzativo della struttura

L'Azienda Speciale Servizi Farmaceutici e Socio-sanitari (ASF), come evidenziato in precedenza, è una Azienda speciale multiservizi, di proprietà del Comune di San Giuliano Milanese (MI) (d'ora in poi Comune), dotata di personalità giuridica, di autonomia statutaria e di autonomia imprenditoriale (Art. 114, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 e art. 1 dello statuto dell'azienda).

Lo statuto aziendale è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale (C.C.) n. 101, del 20.10.1995, con la quale, tra l'altro, è stata, anche, disposta la trasformazione da Azienda Municipalizzata farmacie comunali in Azienda speciale.

Lo stesso statuto è stato modificato, in parte, con la deliberazione C.C. n. 3, del 13.01.1996, al fine di tener conto delle osservazioni e rilievi dell'allora vigente Sezione provinciale di controllo.

Una nuova modifica statutaria è stata apportata con la deliberazione di C.C. n. 53, del 04.07.2000, e, poi, un'altra ancora, nel 2017. Quest'ultima, tuttavia, ha interessato solo alcuni aspetti riguardanti i requisiti di accesso per la nomina del Direttore Generale (D.G.). Di ciò si darà evidenza di seguito.

Per quanto evidenziato, l'intero impianto normativo, previsto dallo Statuto, si riferisce a un periodo antecedente all'entrata in vigore del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali

Questa circostanza imporrebbe, all'Ente Locale controllante, di verificare se le norme statutarie dell'Azienda siano ancora compatibili con l'assetto normativo vigente, relativo, in particolare, alle aziende speciali.

Con riferimento, in particolare, alla modifica statutaria disposta nel 2017, con deliberazione del C.C. n. 4, sono state previste nuove regole, come accennato, riguardante la nomina del D.G. (art. 16).

In particolare, è stato disposto:

- che la nomina del D.G non sia effettuata più, di regola, attraverso la procedura di concorso pubblico ma attraverso una procedura di *“.. selezione pubblica a*

seguito della valutazione della Commissione giudicatrice e in conformità ai principi vigenti per le procedure di reclutamento per le Pubbliche Amministrazioni" (Comma 1). La composizione della Commissione giudicatrice, con la modifica apportata, è maggiormente specificata rispetto al testo previgente che prevedeva *"...cinque membri nominati dal Consiglio di amministrazione ed è costituita da docenti/o esperti del settore"*. Con la modifica introdotta, è stato previsto una Commissione formata da tre esperti di comprovata competenza nelle materie di concorso, di cui almeno uno (componente di diritto) rappresentato dal Segretario Generale, o da un dirigente delegato, del Comune (comma 2);

- una modifica dei requisiti di selezione per l'accesso al ruolo di D.G., che richiede un diploma di laurea in discipline economiche-finanziarie, giuridiche, gestionali o farmaceutiche. In definitiva, l'accesso è stato ampliato a professionisti con cultura universitaria giuridico-economica e non più solo tecnica (farmaceutica, chimica e tecnologica), come prevedeva la previgente norma statutaria (Comma 3);
- l'abrogazione dei commi 4 e 5, sempre dell'art 16, con i quali si prevedeva "eccezionalmente" la nomina del D.G. "per chiamata" all'unanimità dal Consiglio di amministrazione ed approvata dalla Giunta comunale..

Per il tenore della modifica apportata all'art. 16, non vi è dubbio che, la stessa, possa essere ritenuta maggiormente conforme alla normativa vigente in materia di procedure di reclutamento del personale, illustrata nel capitolo dedicato alla spesa per il personale.

Di seguito, sono stati riportati i principali riferimenti statutarî che possono essere ritenuti di attinenza con gli aspetti analizzati in questo referto ispettivo.

Con l'art. 1, sono stati previsti gli obiettivi aziendali correlabili, essenzialmente, *"... all'esercizio dei servizi pubblici locali a carattere farmaceutico, socio-sanitario ed assistenziale"*. Nello stesso articolo, inoltre, è stato previsto che *"Il Comune determina gli indirizzi generali, conferisce il capitale di dotazione, provvede alla copertura di eventuali costi sociali, controlla i risultati ed esercita la vigilanza, assicurando all'Azienda la necessaria autonomia imprenditoriale."*

Con l'art. 2, sono state precisate le attività che l'Azienda può svolgere, di cui si discorrerà in maniera dettagliata di seguito.

Al Titolo II (Artt. 5-15) sono stati indicati gli Organi aziendali (Consiglio di Amministrazione (C.d.A.), Presidente, Direttore e Collegio dei Revisori dei Conti), e precisate, in particolare, le competenze del C.d.A e del suo Presidente.

Ai sensi dell'art. 6, è stato disposto che il C.d.A. è formato da cinque componenti, ciascuno dei quali è *"...nominato dal Sindaco tra coloro che sono in possesso dei requisiti per essere eletti consiglieri comunali e di una speciale competenza tecnica e/o amministrativa per studi compiuti, per funzioni svolte presso aziende pubbliche o private, per cariche pubbliche ricoperte"*.

La durata del C.d.A. è prevista per cinque anni e, comunque, *"... fino all'insediamento dei loro successori che deve avere luogo non oltre dieci giorni dalla data di nomina"*.

Ai sensi dell’art. 11, comma 3, *“Il trattamento economico da praticare al Presidente ed ai componenti del Consiglio di amministrazione è deliberato dal Consiglio comunale a norma di legge”*.

All’art. 12, sono state indicate le attribuzioni del C.d.A. che, essenzialmente, come si rileva dal comma 1, si traducono nei *“...poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria dell’azienda nel rispetto degli indirizzi formulati dal Consiglio comunale e delle attribuzioni del Direttore conseguenti alla sua responsabilità gestionale”*.

Nel comma 2, sono stati precisati, in particolare, gli atti che il Consiglio è tenuto ad approvare, quali: regolamenti interni; piano-programma e il bilancio preventivo triennale; bilancio preventivo annuale, con la tabella numerica del personale e le loro eventuali variazioni, nel corso dello stesso anno di riferimento; bilancio consuntivo; deliberazioni di assunzioni di mutui e altre operazioni finanziarie a medio e lungo termine; nomina, conferma o delibera la cessazione dal servizio del Direttore; approva i prezzi e le tariffe dei servizi erogati dall’Azienda; prende atto delle procedure di gara aperte e ristrette, delle procedure concorsuali per l’assunzione del personale e ogni altro aspetto sempre relativo alla gestione del personale (assunzione e dimissioni, stipulazione contratti collettivi di lavoro, ecc.).

Per quanto attiene il Presidente, le relative attribuzioni, sono state precisate all’art. 15 dello Statuto, esse attengono a quelle di seguito riportate: convoca e presiede il C.d.A.; vigila sull’esecuzione delle deliberazioni del C.d.A. e sull’operato del Direttore; riferisce, periodicamente, al Consigli Comunale, dell’andamento della gestione aziendale e ne sollecita, ove necessaria, gli indirizzi; adotta i provvedimenti di competenza del C.d.A., in caso di urgenza e necessità e sotto la propria responsabilità, che, successivamente, alla prima seduta utile deve ratificare.

Per quanto attiene la “Direzione” aziendale, le norme di riferimento sono state indicate al Titolo III dello Statuto (Art. 16-22).

Con riferimento, in particolare, alla nomina del D.G., la stessa è stata prevista dall’art. 16, di cui si è già argomentato in precedenza allorché si è fatto riferimento alla modifica dello Statuto disposta nel corso del 2017.

Al riguardo, si ricorda, ulteriormente, che – ai sensi dell’art. 18, comma 1 – il *“... Direttore Generale si intende tacitamente confermato di triennio in triennio, quando non gli venga notificata – almeno sei mesi prima della scadenza del triennio – la deliberazione di non conferma del posto”*.

È il caso, anche, di elencare quali siano i compiti attribuiti al D.G., precisati ai sensi dell’art. 19: sovrintende all’attività tecnica, amministrativa e finanziaria dell’Azienda; adotta i provvedimenti per migliorare l’efficienza e la funzionalità dei servizi aziendali ed il loro organico sviluppo; sottopone al C.d.A. lo schema del piano-programma, del bilancio pluriennale, del bilancio preventivo economico-annuale e del bilancio consuntivo di esercizio; formula proposte per l’adozione dei provvedimenti di competenza del C.d.A., partecipa alle sedute dello stesso nonché ne esegue le deliberazioni; dirige il personale dell’Azienda; provvede, nei limiti e con le modalità stabilite nell’apposito regolamento, di cui si discorrerà in seguito, agli appalti ed alle forniture indispensabili; firma gli ordinativi di pagamento e sottoscrive le delegazioni di pagamento a garanzia dei mutui; rappresenta in giudizio l’Azienda, sia attrice o convenuta, con l’autorizzazione del C.d.A., nel caso non si tratti di

vertenze riguardanti l'ordinaria gestione aziendale; provvede a tutti gli altri compiti fissati dalle leggi e dallo statuto.

Ai sensi del comma 3, del richiamato art. 19, *"Il Direttore può delegare ad uno o più dirigenti, quadri od impiegati direttivi dell'Azienda parte delle proprie competenze, nonché il potere di firma degli atti che non comportano impegni per l'Azienda"*.

Per quanto riguarda il trattamento economico e normativo da riconoscere al D.G., soccorre l'art. 21, con cui è stato previsto che, lo stesso, *"è disciplinato dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti delle imprese di servizi pubblici degli enti locali, dai contratti integrativi di settore, aziendali ed individuali, nonché dalle leggi vigenti"*.

Infine, si evidenziano le norme statutarie che attengono il Collegio dei Revisori, precisate al Titolo VII (Artt. 43-45).

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 43, è composto di tre componenti, nominati da parte del Consiglio Comunale, scelti tra gli iscritti del registro dei revisori contabili. La relativa durata coincide con il 30 giugno del terzo anno successivo a quello di nomina e, comunque, fino alla ricostituzione del Collegio stesso. I revisori non sono revocabili, salvo per inadempienza, e possono essere rieletti una sola volta.

Ai sensi del comma 5, del richiamato articolo, è precisato che, ai componenti del Collegio, sia *"..corrisposta una adeguata indennità il cui ammontare è deliberato dal Consiglio Comunale, tenuto conto delle tariffe professionali."*

In questa sede, ulteriormente, è opportuno richiamare alcuni riferimenti statutari, riguardanti la struttura organizzativa aziendale, precisati al Titolo IV (Artt. 23-25).

Quest'ultima, ai sensi dell'art. 23, preliminarmente, deve essere determinata con deliberazione del C.d.A., su proposta del Direttore. In particolare, in tale determinazione, devono essere definite le aree funzionali e le principali mansioni dei responsabili.

In sede di verifica, è stata riscontrata un'organizzazione di tipo funzionale basata, essenzialmente, sui servizi svolti dall'Azienda, articolandosi sulle seguenti Aree: Nidi/Materne/CPI, Farmacie (con Magazzino), e Servizio cimiteriale.

Alla stessa organizzazione fanno riferimento, altresì, uffici con competenze trasversali, rispetto ai citati servizi caratteristici, così individuati: Segreteria di Direzione, Amministrazione e contabilità, Personale, Qualità/Compliance e Sistema informativo e Gare/Contratti e Manutenzioni.

Con il successivo art. 24, è stato precisato che *"il rapporto di lavoro dei dipendenti, compresi i dirigenti, ha natura privatistica"*. Inoltre, è stato previsto, nel medesimo articolo, che *"La disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale dipendente è quella che risulta dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni nazionali di categoria delle Aziende, dai contratti collettivi integrativi di settore e aziendali, nonché – per quanto in essi non stabilito – dalle leggi vigenti"*.

Un successivo aspetto che merita sicuramente evidenziare è quanto disposto ai sensi dell'art. 25, con cui sono state definite le regole da applicare per l'assunzione di personale.

In particolare, ai sensi di suddetto articolo, è stato precisato che *"I requisiti e le modalità di assunzione del personale, nonché i criteri per la composizione delle Commissioni"*

giudicatrici di concorso, sono determinati con apposito regolamento deliberato dal Consiglio di Amministrazione con l'osservanza delle vigenti disposizioni di legge e dei contratti collettivi nazionali di lavoro".

Su quest'ultimo aspetto e su quello riguardante l'applicazione della contrattazione nazionale e aziendale, si rinvia al capitolo dedicato alla spesa per personale.

Infine, lo Statuto aziendale prevede nuove disposizioni che attengono aspetti esaminati in questo referto ispettivo che saranno argomentati nelle pagine che seguiranno.

Si fa riferimento, in particolare, alle Risorse Umane (Titolo IV, Artt. 23-25), i Rapporti con l'Ente Locale (Titolo IV, Artt. 26-28), la Gestione economica e finanziaria (Titolo VI, Artt. 29-42), Contratti (Titolo VIII, Art. 46).

1.3. I contratti di servizio e le principali modalità di acquisizione delle risorse

Nei sotto paragrafi successivi sono stati indicati i principali riferimenti dei contratti di servizio che maggiormente hanno attinenza con le finalità dell'attività ispettiva svolta dallo scrivente.

Le attività svolte da parte dell'Azienda, affidate dal Comune, mediante stipulazione di contratti di servizio sono state le seguenti:

- Servizio farmaceutico – Gestione farmacie comunali;
- Servizi cimiteriali, illuminazione votiva e concessioni;
- Gestione asili nido e scuola d'infanzia comunali;
- Servizi educativi di anticipo e prolungamento dell'attività scolastica;
- Gestione del Centro di aggregazione giovanile (C.A.G.);
- Gestione dei Centri Estivi Diurni Comunali;
- Gestione ludoteche comunali;
- Servizio di riscossione rette mense scolastiche cittadine;
- Servizio di Assistenza Domiciliare, fornitura pasti e piccola infermeria.

Con riferimento all'efficacia di tutti i contratti di servizio, è da evidenziare che, gli stessi, sono stati prorogati fino al 31.12.2035, sulla base della deliberazione G.C. n. 82, del 03.04.2006; proroga sottoscritta, dalle due parti, in data 09.11.2007.

Inoltre, prima di esporre i principali riferimenti dei singoli contratti di servizio, è utile analizzare la deliberazione adottata da parte della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 530/2012/PRSE, riguardante il questionario trasmesso, dall'Organo di controllo del Comune, attinente il rendiconto 2010 approvato da quest'ultimo, ai sensi dell'art. 1, commi 166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Con la citata deliberazione della Magistratura contabile, sono state evidenziate alcune criticità della gestione del Comune, di cui, alcune riguardanti l'Azienda ispezionata.

Le criticità in questione hanno riguardato, in particolare:

1. il mancato rispetto dei vincoli normativi relativi ai compensi e al numero degli amministratori delle società partecipate dall'Ente;

2. la mancata adozione dei provvedimenti, di cui all'art. 18, del D.L. n. 112/2008, relativi ai criteri e alle modalità di reclutamento del personale e conferimento degli incarichi.

Inoltre, la citata Sezione regionale di controllo, nella deliberazione adottata, ha evidenziato che *"...la responsabilità dell'andamento societario va condivisa con l'ente proprietario, sia in relazione alla programmazione del piano economico finanziario iniziale che all'attività successivamente svolta. Ogni volta che l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini (in coerenza ai propri scopi istituzionali, cfr. art. 113 del TUEL ribadito, in materia di partecipazioni societarie, dall'art. 3 comma 27 della legge n. 244/2007), s'impongono particolari cautele al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241/1990), che debbono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi (cfr. delibera n. 72/2012/PAR) e che vanno assunte non solo in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale e di una ponderata programmazione), ma anche in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).*

La scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre, se non utili, quantomeno un equilibrio di bilancio, che non arrechi danno economico ai soci (cfr. deliberazione n. 1052/2010/PRSE in tema di abuso dello strumento societario)".

Sempre nella stessa deliberazione è stato, inoltre, precisato che *"La modalità fisiologica è la programmazione di un contributo (anche in forma di corrispettivo) adeguato a erogare il servizio. Nel caso di servizi strumentali, il corrispettivo deve essere adeguato a coprire i costi per l'approvvigionamento. Nel caso di servizi pubblici locali, dato che il prezzo per le prestazioni viene pagato direttamente dagli utenti, deve essere tale da compensare il "costo sociale" del servizio universale (vale a dire lo standard minimo garantito all'intera collettività).*

Un'errata impostazione del piano economico finanziario, o un manchevole esercizio delle prerogative di controllo nell'esecuzione dei contratti, possono determinare la lievitazione dei costi di produzione e arrecare danno alle finanze del Comune (che, al momento della costituzione, vi ha apportato il capitale sociale).

La strutturale incapacità della gestione caratteristica di coprire i costi della produzione e di generare seppur minimi utili, si traduce, se protratta nel tempo, in una surrettizia copertura di passività attraverso il patrimonio netto (cosa che, nel caso di specie, si è verificata).

In tal modo il patrimonio viene sottratto alla sua destinazione fisiologica (ovvero, fornire garanzia all'organizzazione della produzione) e destinato alla copertura ordinaria dei costi gestionali, i quali dovrebbero invece trovare ristoro nel ciclo della produzione."

In conformità a questo intervento della magistratura contabile, con deliberazione G.C. n. 24, del 21.02.2013, il Comune ha adottato l'"Atto di indirizzo per l'organismo partecipato A.S.F. – Anno 2013", con il quale è stato disposto, in particolare, *"Di dare indirizzo all'ASF affinché in un'ottica di efficienza, efficacia ed economicità della gestione elabori proposte progettuali che consentano, particolarmente per i servizi di assistenza*

domiciliare e CAG, il raggiungimento di un tendenziale equilibrio tra i costi sostenuti e le risorse disponibili anche valutando le diverse alternative offerte dal mercato già a decorrere dal 2013."

Con riferimento al punto sviluppato dalla Corte dei Conti, da ultimo richiamato, si osserva che, nel periodo considerato, l'Azienda ha conseguito, in ciascun anno, un utile di esercizio correlato alla complessiva gestione aziendale, assicurando in questo il relativo equilibrio economico-finanziario, per quanto, alcuni servizi siano stati gestiti subendo un risultato di reddito negativo, come si evidenzierà nel prossimo capitolo.

Con la stessa deliberazione di Giunta n. 24, è stato, altresì, deliberato *"Di adottare un proprio regolamento che disciplini il conferimento degli incarichi e il reclutamento del personale."* Come si avrà modo di evidenziare, nei prossimi capitoli, il suddetto regolamento è stato adottato, dall'Azienda, nel corso dello stesso anno 2013.

Con riferimento alla questione dei contratti di servizio, in seguito all'adozione del richiamato atto d'indirizzo adottato dal Comune e al fine di tener conto dell'evoluzione normativa intervenuta in materia di rapporto tra gli enti locali e i propri organismi partecipati (in particolare le disposizioni introdotte con il DL 1/2012, convertito dalla L. n. 24/2012, con il DL 95/2012, convertito dalla L. 135/2012 e con il D.L. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213/2012 e con la L. n. 147/2013), è stato necessario aggiornare le *".. condizioni negoziali tra le parti condizioni negoziali tra le parti al fine di garantire una più efficace ed efficiente azione del gruppo pubblico locale riconducibile al Comune di San Giuliano Milanese"*.

Inoltre, le modifiche apportate, si sono rese necessarie per introdurre i riferimenti normativi previsti dal TUEL, entrato in vigore in seguito alla sottoscrizione dei vari contratti di servizio (iniziali) sottoscritti dalle parti.

Si ricorda, altresì, che il Comune, con deliberazione C.C. n. 60, del 25.11.2013, con cui è stato approvato il piano programma 2013/2015, bilancio di previsione 2013 e quello triennale 2013/2015 dell'Azienda, ha, tra l'altro, raccomandato, *in primis*, *"...ai vertici amministrativi di A.S.F. il costante presidio nel corso dell'esercizio delle previsioni economiche e finanziarie contenute negli allegati Piano programma 2013/2015, Bilancio di Previsione 2013 e Bilancio di Previsione triennale 2013/2015 nonché di monitorare il loro impatto sui vincoli amministrativi e di finanza pubblica applicabili alla stessa Azienda, ai sensi dell'art. 114 del D.lgs. n. 267/2000, segnalando tempestivamente ogni eventuale scostamento che possa determinare ripercussioni su codesta amministrazione"*.

Inoltre, si è proceduto anche a *"...dare indirizzo agli uffici comunali competenti ed ai vertici amministrativi di A.S.F. di avviare gli strumenti di programmazione, monitoraggio e controllo previsti dal regolamento dei controlli interni del Comune di San Giuliano Milanese, provvedendo, laddove necessario, anche all'aggiornamento dei rapporti convenzionali in essere tra le parti."*

In considerazione di quanto sopra rappresentato, alcuni articoli di tutti i contratti di servizio, stipulati tra il Comune e l'Azienda, sono stati abrogati o modificati.

Di seguito, in ciascun sotto paragrafo, sono stati evidenziati i principali riferimenti normativi dei contratti di servizio sottoscritti tra il Comune e l'Azienda.

1.3.1. La gestione delle farmacie

Tenendo conto di quanto delineato dalle pronunce più recenti dei competenti organi giurisdizionali, la gestione delle farmacie comunali, può essere considerata come un'attività rientrante in un servizio pubblico, espletato all'interno del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N), essendo diretta a favorire l'accesso dei cittadini ai prodotti farmaceutici e, di conseguenza, a garantire la tutela del diritto fondamentale alla salute.

Al riguardo, infatti, il Consiglio di Stato - Sez. terza – con la sentenza n. 723 del 2013 ha evidenziato che *“La gestione delle farmacie comunali da parte degli enti locali è collocata come modalità gestoria "in nome e per conto" del S.s.n., come tale non riconducibile né all'ambito dei servizi di interesse generale nella definizione comunitaria, né alla disciplina sui servizi pubblici locali secondo l'ordinamento italiano; piuttosto deve ritenersi che l'attività di gestione delle farmacie comunali costituisca esercizio diretto di un servizio pubblico, trattandosi di un'attività rivolta a fini sociali ai sensi dell'art. 112, del d.lgs. n. 267/2000”*.

La non inclusione del servizio di gestione delle farmacie comunali, tra i servizi pubblici locali previsti e disciplinati dagli artt. 113 e 113 *bis* del TUEL (così come si evince dalla sentenza sopra richiamata), implica la non applicazione di quelle disposizioni che stabiliscono le modalità con le quali i predetti servizi possono essere gestiti da parte dell'ente locale.

Le modalità di gestione del servizio delle farmacie comunali sono, quindi, definite dalla normativa di riferimento del settore ed in particolare dalla legge n. 475 del 1968 (norme concernenti il servizio farmaceutico) e s.m.i.

Tale legge, in particolare, prevede i criteri per la quantificazione delle farmacie che possono essere presenti presso ogni territorio comunale e fissa le modalità per l'attribuzione delle relative autorizzazioni all'esercizio.

L'art. 9, quindi, stabilisce che la titolarità di un numero di farmacie non superiori alla metà di quelle presenti sul territorio possa essere assunta dal Comune e che le modalità per la loro gestione sono quelle definite ai sensi della legge n. 142/1990, e cioè: in economia, a mezzo di aziende speciali, a mezzo di consorzi tra comuni o a mezzo di società di capitali tra il comune e i farmacisti che siano titolari, al momento della costituzione, di proprie farmacie.

Le farmacie comunali, pertanto, in virtù della disciplina speciale cui sono sottoposte, in deroga, quindi, alle disposizioni di carattere generale, può avvenire legittimamente tramite aziende speciali, disciplinate, a loro volta, ai sensi dell'art. 114 del D.lgs. n. 267/2000.

In questo modo, in definitiva, non trovano applicazione le regole previste dall'art. 113, del decreto legislativo appena citato, che prevede, sostanzialmente, l'obbligo di espletare gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, quale è, appunto, la gestione delle farmacie comunali¹.

Come precisato in precedenza, la prima attività esercitata dall'Azienda (e la prima menzionata nello statuto) è stata quella della gestione diretta di negozi di farmacia siti, in

¹ Al riguardo, si ritiene che nonostante la legge n. 142/1990 sia ormai abrogata, le modalità di gestione del servizio delle farmacie comunali siano sempre quelle previste da tale legge in virtù della disposizione normativa che regola il servizio farmaceutico (sempre vigente) che ne fa esplicita menzione.

maniera esclusiva, nel territorio del Comune di San Giuliano Milanese. Esse, dal 2012, sono in numero di quattro, come ricordato in precedenza.

Si precisa che, il primo contratto di servizio, con riferimento alla gestione in esame, è stato stipulato in data 23.11.1999 (Rep. N. 81), il cui contenuto è stato approvato, da parte del Consiglio comunale, con proprie deliberazioni, precisamente: la n. 252, del 29.06.1998, la n. 378 del 26.10.1998 e la n. 202 del 10.06.1999. L'azienda, a sua volta, con deliberazioni del C.d.A., ha autorizzato la sottoscrizione degli stessi contratti. Le suddette deliberazioni sono state, precisamente: la n. 75, del 29.10.1998, e la n. 68, del 22.06.1999.

Le attività oggetto del suddetto contratto attengono alla gestione del servizio farmacie comunali (nel numero di quattro), alle attività connesse o affini, e alla gestione dei distributori automatici. La durata del contratto è stata prevista, inizialmente, in 20 anni, a decorrere dalla data del 01.07.1999, rinnovabile per un pari periodo.

Un primo aspetto, dello stesso contratto, da evidenziare è quanto precisato all'art. 3 con cui è stato disposto "*L'affidamento del servizio in esame non comporta pagamento di un corrispettivo da parte del soggetto gestore, fatte salve le deliberazioni consiliari in ordine al versamento al Comune della eventuale quota di utile di esercizio*".

Inoltre, è il caso di segnalare anche quanto previsto ai sensi dell'art. 21, con cui è stato previsto che poiché "*il Comune si impegna a riconoscere come costi sociali*", eventuali perdite di esercizio, la cui natura ed entità è rimessa al giudizio dei rispettivi collegi di revisori dei conti. Ipotesi, tuttavia, mai verificatasi nel periodo considerato dallo scrivente; al contrario, la gestione in esame ha sempre generato utili, come si avrà modo di rilevare di seguito. Semmai, è da evidenziare che attraverso la gestione delle farmacie comunali si è proceduto al finanziamento di altri servizi resi dall'Azienda, la cui gestione non ha assicurato il raggiungimento del relativo equilibrio economico-finanziario. Di ciò, si darà evidenza, come ricordato, nel prossimo capitolo.

Infine, è precisato dal contratto di servizio esaminato che, lo stesso, rappresenta le linee guida alle quali il C.d.A. dell'Azienda deve attenersi, sia a livello di programmazione e sia di gestione operativa.

Il contratto di servizio in oggetto ha poi subito una variazione, in data 12.02.2015, che ha comportato la modifica di diverse disposizioni contrattuali. Le ragioni di suddetta variazione, che ha riguardato a ben vedere tutti i contratti di servizio, sono state precisate in precedenza.

Di seguito, sono state riportate alcune modifiche sostanziali, tralasciando quelle introdotte al solo fine di rendere il contratto di servizio, inizialmente sottoscritto, in sintonia con le normative introdotte in seguito.

È il caso di segnalare la modifica apportata in materia di risoluzione del contratto (Art. 13), prevedendo che il contratto di servizio possa risolversi "*con congruo anticipo nel rispetto delle condizioni del Piano programma*" e non più, come prevedeva in precedenza "*solo alla scadenza di ogni quinquennio*".

Altra modifica da evidenziare è quell'intervenuta con riguardo all'art. 20. Innanzitutto, la rubrica dell'articolo richiamato è denominato "*Condizioni economiche*" e non più "*Diritti a favore del Soggetto gestore*". Inoltre, è stata posta particolare attenzione all'obiettivo di mantenimento dell'equilibrio economico dell'Azienda, in modo da non

incidere negativamente sulla situazione finanziaria del Comune. In particolare, è precisato a riguardo, che *"Il Piano programma ed i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale approvati annualmente dal Consiglio comunale rappresentano gli strumenti fondamentali di raccordo tra il Comune e l'Azienda speciale per l'esercizio del controllo sull'attività svolta dall'Azienda speciale e sulla sua rispondenza alle priorità ed agli obiettivi prefissati dall'Amministrazione comunale nonché al rispetto dell'equilibrio economico, patrimoniale, finanziario di gestione e dei vincoli di finanza pubblica."*

A tal fine, è precisato che *"Compete agli Amministratori dell'Azienda speciale verificare costantemente in corso di esercizio che gli obiettivi economici indicati nel Piano programma approvato dal Consiglio comunale, vengano perseguiti; è obbligo degli stessi Amministratori dell'Azienda speciale, nel rispetto delle disposizioni normative e del sistema di controlli interni adottato dal Comune di San Giuliano Milanese, tenere costantemente aggiornato l'ente in merito al possibile manifestarsi di eventi straordinari che dovessero compromettere il conseguimento degli obiettivi economici prefissati, con conseguenti riflessi negativi sul mantenimento dell'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario dell'Azienda speciale nonché sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Il mancato rispetto degli obblighi di monitoraggio e segnalazione di cui al comma precedente integra le condizioni per accertare la giusta causa ai fini della revoca degli amministratori dell'Azienda speciale. • Nel caso si manifestino eventi straordinari nel corso di esercizio, l'Amministrazione comunale si impegna, nel rispetto delle proprie competenze, ad adottare eventuali interventi integrativi finalizzati a preservare l'erogazione del servizio."*

1.3.2. Servizi cimiteriali

Un'altra attività esercitata dall'Azienda, per conto del Comune di San Giuliano Milanese, ha riguardato i servizi cimiteriali. Il relativo contratto di servizio è stato stipulato dalle parti in data 23.11.1999 (Rep. n. 82).

Si ricorda che i suddetti servizi erano stati gestiti in economia, in precedenza, direttamente dal Comune, e poi affidati all'Azienda, con deliberazione del C.C. n. 95, del 23.07.1998, per quanto attiene il servizio pubblico d'illuminazione elettrica; con deliberazione C.C. n. 5, del 26.01.1999, è stato, poi, affidato il servizio cimiteriale.

Con successiva deliberazione, questa volta, di Giunta comunale n. 203, del 10.06.1999, e con deliberazione del C.d.A. n. 203 del 22.06.1999, il richiamato contratto di servizio è stato definitivamente approvato.

Di seguito, sono riportate alcune norme del contratto che possono avere una precisa attinenza con le finalità del presente referto ispettivo che saranno in varie parti di questa relazione.

In via preliminare, si segnala che ai sensi dell'art. 4, punto 6), *"Il Comune mette in disponibilità d'uso gratuito al Soggetto gli immobili, le reti fognarie, acquedottistiche ed elettriche, gli impianti tecnologici, i beni già utilizzati nel servizio e di civica proprietà posti all'interno o comunque interconnessi con i cimiteri di cui trattasi"*.

Al successivo punto 7), sono, invece, stati indicati gli obblighi e gli impegni del soggetto gestore. Con riferimento a quest'ultimo, si richiamano i seguenti obblighi a esso correlabili:

• lett. c) “...effettuare la manutenzione ordinaria da compiere sugli immobili, sulle reti e sugli impianti, nonché sulle attrezzature e sugli automezzi di servizio, di locali e magazzini per garantirne la funzionalità;”;

• lett. g) “...esecuzione d’ufficio dei lavori nei cimiteri, intimati a privati per ragioni di pubblica incolumità, ma dagli stessi non eseguiti...”

• lett. i) “... stipula con primaria Compagnia di assicurazione di una polizza, per un adeguato massimale, per la copertura di danni agli impianti tecnologici nonché del rischio della responsabilità civile verso terzi, generato dall’esercizio dei servizi in oggetto”.

Inoltre, ai sensi dell’art. 13, punto 1), l’affidamento dei servizi non può comportare il pagamento di un canone da parte del soggetto gestore al Comune proprietario.

Un aspetto che merita una particolare attenzione, attiene alla definizione delle tariffe e in generale al conseguimento dell’equilibrio economico-finanziario da parte dell’Azienda. A riguardo, si richiama l’art. 24, in base al quale a fronte degli oneri per la gestione dei cimiteri il Soggetto gestore, provvede:

- a) con il gettito derivante dall’applicazione di tariffe, canoni e diritti;
- b) con proventi da concessioni cimiteriali su manufatti realizzato con propri oneri;
- c) con eventuali proventi relativi ai trasferimenti dei costi di gestione, come definiti, dal precedente art. 23. Con quest’ultimo è prevista la possibilità che possano esserci costi di carattere sociali, a carico del Comune, da quantificate all’interno del Piano programma.

I proventi definiti in base alle citate lettere a) e b) sono riscossi e introitati direttamente da parte del Soggetto gestore. Per quanto attiene, in particolare, gli “...importi derivanti dalla concessioni dei manufatti realizzati dal Comune e riscossi in nome e per conto del Comune stesso dal Soggetto gestore, saranno versati ogni tre mesi all’Ente locale contestualmente all’emissione nei confronti del Comune della fattura relativa ai corrispettivi spettanti all’ASF nella misura definita ai sensi dell’art. 4, comma 5, del presente contratto”.

Quest’ultima norma prevede che spetta al soggetto gestore un compenso pari al 33 per cento dei ricavi per le pratiche gestite – in fase istruttoria - e riguardanti l’assegnazione, la volturazione, l’inclusione/cancellazione degli aventi diritto inerenti le concessioni cimiteriali.

Il suddetto contratto di servizio è stato modificato sulla base della deliberazione di Giunta comunale n. 40 del 31.03.2003, e le relative modifiche hanno riguardo l’art. 3, lett. a), l’art. 4, punto 5 e punto 7, lett. f) e l’art. 24, punto 2, lett. b).

1.3.3. Servizi educativi

I servizi in trattazione attengono la gestione dei nidi di infanzia e scuola d’infanzia e delle attività pre e post scuola (prolungamento tempo scolastico) e sono stati affidati all’Azienda con deliberazione C.C. n. 64, del 29.10.2007.

Di seguito si riportano i principali riferimenti dei contratti di servizio con maggiore attinenza con il presente referto ispettivo.

Gestione nidi d'infanzia e scuole primarie

Il contratto di servizio attinente le attività in esame è stato stipulato dalle parti in data 04.12.2007, per una durata, ai sensi del relativo art. 4, di 27 anni, ossia dal 01.01.2008 al 31.12.2035.

All'art. 6 del citato contratto, sono stati definiti gli obblighi previsti a carico del Comune di riferimento.

Un particolare richiamo (Art. 11) è da fare in merito alla fornitura dei pasti, da assicurare agli utenti del suddetto servizio, ricordando che è il relativo servizio di refezione scolastica rimane a carico del Comune di riferimento che provvede, altresì, ad aggiudicare, lo stesso servizio, all'esterno. Spetta, invece, all'Azienda, l'onere del pagamento delle fatture, dei pasti assicurati dalla ditta appaltatrice.

Il costo dei servizi di asilo nido e scuola d'infanzia è, in parte, coperto con la riscossione delle tariffe pagate dai relativi utenti e da corrispettivi che, lo stesso Comune di San Giuliano Milanese, trasferisce all'Azienda, secondo quanto previsto dall'art. 12 del contratto di servizio. I suddetti corrispettivi sono definiti per ciascun posto coperto.

Con riferimento, poi, alle tariffe che i singoli utenti sono tenuti a pagare all'Azienda, è da applicare quanto previsto ai sensi dell'art. 13.

Gestione servizio di prescuola e prolungamento

Il contratto di servizio è stato sottoscritto dalle parti, in data 12.12.2005, sulla base dell'art. 2, lett. 1), dello Statuto, richiamato in precedenza. L'affidamento del servizio in trattazione è stato assegnato, all'Azienda, con deliberazione G.C. n. 168 del 22.08.2005, fino all'anno scolastico 2018/2019.

Con riferimento al suddetto contratto, si richiamano, brevemente, alcuni articoli, dello stesso, di maggiore interesse per quanto analizzato in questo referto ispettivo.

In primo luogo, con l'art. 5, è stato previsto che l'Azienda provvede, in particolare: all'acquisto del materiale di consumo e "quant'altro" necessario per la realizzazione delle attività programmate; all'individuazione di personale educativo idoneo, con oneri a proprio carico. Al tempo stesso, è stato previsto, sempre con il citato articolo, che le entrate derivanti dalla gestione del servizio in esame spettano all'Azienda.

Ai sensi del successivo art. 6, è previsto a carico del Comune a trasferire i relativi costi sociali, entro il 31 dicembre di ciascun esercizio, al fine del raggiungimento del bilancio consolidato dell'Azienda, sulle base delle risultanze del bilancio consuntivo di quest'ultima. In ogni caso, con l'articolo richiamato, è stabilito che *"Le parti convengono che sino a capienza dell'utile di bilancio consolidato dell'ASF non verranno richiesti e/o riconosciuti costi sociali previsti"*.

1.3.4. Servizi di assistenza domiciliare e fornitura pasti

Con deliberazione G.C. n. 36, del 31.03.2003, si è proceduto all'approvazione del contratto di servizio riguardante la gestione dei servizi di assistenza domiciliare e di fornitura pasti, per il periodo dal 01.04.2003 e fino al 30.06.2019.

All'art. 3 di quest'ultimo, sono state specificate le attività che l'Azienda è tenuta svolgere in conseguenza dell'affidamento ricevuto dal Comune. Sono da annoverare, in particolare, l'assistenza all'igiene personale, il supporto tecnico-fisico per corretta assistenza

da parte dei familiari, gli interventi di supporto psicologico e di socializzazione, la mobilitazione degli infermi e la correzione delle posture, il servizio di lavanderia e la stiratura e la fornitura dei pasti.

I servizi erogati comportano, per l'utenza, il pagamento di specifiche tariffe definite da parte del Comune, come prevede l'art. 25 del contratto in esame.

Anche per questo servizio, ai sensi dell'art. 6 del contratto richiamato, è stato previsto, a carico del Comune, l'eventuale trasferimento dei relativi costi sociali, entro il 31 dicembre di ciascun esercizio, al fine del raggiungimento del bilancio consolidato dell'Azienda. In ogni caso, con l'articolo richiamato, è stabilito che *"Le parti convengono che sino a capienza dell'utile di bilancio consolidato dell'ASF non verranno richiesti e/o riconosciuti costi sociali previsti"*.

È da precisare, infine, che per quanto attiene in modo specifico la fornitura dei pasti a domicilio, cui deve provvedere l'Azienda, il relativo affidamento è stato esaminato nell'ultimo capitolo, per quanto attiene la procedura di aggiudicazione espletata per lo stesso.

1.3.5. Servizio di centro di aggregazione giovanile

Sulla base della deliberazione G.C. n. 151 del 04.07.2005, si è provveduto ad affidare all'Azienda il servizio in trattazione, a partire dall'anno scolastico 2005/2006 e fino a quello 2018/2019, sulla base della già richiamata previsione dell'art. 2, lett. 1), dello statuto.

Il conseguente contratto di servizio è stato sottoscritto dalle parti il 12.12.2005.

In base all'art. 5, di quest'ultimo, è stato previsto che, l'Azienda, provveda, in particolare: all'acquisto del materiale di consumo e "quant'altro" necessario per la realizzazione delle attività programmate; all'individuazione di personale educativo idoneo, con oneri a proprio carico. Al tempo stesso, è stato previsto, sempre con il citato articolo, che le entrate derivanti (tariffe a carico dell'utenza, concordate con i competenti organi comunali) dalla gestione del servizio in esame spettino all'Azienda.

Al riguardo, in ogni caso, si precisa che, ai sensi dell'art. 6, è stato previsto, a carico del Comune, a trasferire i relativi costi sociali, entro il 31 dicembre di ciascun esercizio, al fine del raggiungimento del bilancio consolidato dell'Azienda, sulle base delle risultanze del bilancio consuntivo di quest'ultima. In ogni caso, con l'articolo richiamato, è stabilito che *"Le parti convengono che sino a capienza dell'utile di bilancio consolidato dell'ASF non verranno richiesti e/o riconosciuti costi sociali previsti"*.

1.3.6. Riscossione delle rette del servizio mense scolastiche presso le farmacie comunali.

È da precisare che, dall'anno accademico 2012/2013, sono state previste nuove modalità di pagamento del servizio mensa scolastica delle scuole statali, con sede presso il Comune di San Giuliano Milanese.

È stato introdotto, infatti, un nuovo sistema "school-card" che consente di eseguire i pagamenti, secondo le tariffe stabilite annualmente dall'Amministrazione Comunale, mediante ricariche dell'importo stabilito effettuate dai familiari degli alunni. Compiuta la ricarica, l'importo versato è accreditato a favore dell'alunno al fine di consentirgli d'utilizzare il servizio fino all'esaurimento dell'importo stesso.

Con deliberazione n. 41 del 30.9.2014, il Consiglio Comunale, del Comune di San Giuliano Milanese, approvando il Piano Programma 2014/2016, il Bilancio di previsione 2014 e pluriennale dell'Azienda, ha, altresì, approvato lo schema di contratto per la gestione del servizio in esame, riconoscendo all'Azienda un corrispettivo, pari a € 11.550,00, ogni anno, oltre IVA, come previsto ai sensi dell'art. 6 dello stesso contratto.

Quest'ultimo è stato sottoscritto dalle parti in data 12.02.2015.

Ai sensi dell'art. 2 del citato contratto, è stato previsto che, entro i primi 10 giorni di ciascun mese, gli Uffici amministrativi dell'Azienda devono provvedere al trasferimento al Comune delle somme riscosse il mese precedente. Nello stesso articolo, è stato, inoltre, citato che a tale attività, l'Azienda vi provvede con il proprio personale.

2. CAPITOLO II - Gestione finanziaria, ricavi, costi e risultati

2.1. Andamento della gestione

In questo capitolo, è stata analizzata la gestione aziendale, sotto il profilo economico e finanziario.

Con riferimento al periodo 2013/2016, la suddetta analisi è stata svolta tenendo conto dei bilanci di esercizio approvati definitivamente, delle relative note integrative e dei dati forniti dall'Ufficio contabilità.

Riguardo, invece, il 2017, si rappresenta che il bilancio di esercizio (consuntivo) non era, ancora, stato approvato da parte del C.d.A., al termine della visita ispettiva svolta dallo scrivente. Tuttavia, alcuni dati contabili, riguardanti il suddetto esercizio, sono stati forniti dall'Ufficio Amministrazione, per alcune voci di bilancio.

Si rappresenta, inoltre, che il C.d.A. ha approvato i bilanci consuntivi relativi al periodo 2013/2016 con le seguenti deliberazioni: n. 5, del 16.04.2014 (2013); n. 11, del 31.03.2015 (2014); n. 14, del 03.03.2016 (2015); n. 19, del 27.04.2017 (2016).

Gli stessi bilanci, sono stati, altresì, approvati dal Consiglio comunale, del Comune di San Giuliano Milanese, rispettivamente, con le seguenti deliberazioni: n. 23, del 11.06.2014 (2013); n. 16, del 26.05.2015 (2014); n. 15, del 03.05.2016 (2015); n. 36, del 16.05.2017 (2016).

Infine, è stato appurato che il Collegio dei Revisori dei Conti ha sempre ritenuto i bilanci d'esercizio approvati conformi alle norme che ne disciplinano i criteri di redazione e, pertanto, li ha considerati idonei a rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico dall'Azienda.

2.2. Analisi del Conto Economico - Valore della produzione

L'andamento del valore della produzione aziendale è stato rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 1 - Valore della produzione periodo 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017*
Ricavi vendite e prestazioni	7.725.784,95	7.940.681,69	8.032.684,15	7.927.344,66	7.758.643,98
Altri ricavi e proventi	113.305,96	133.211,13	128.987,99	265.977,46	161.281,73
Totali	7.839.090,91	8.073.892,82	8.161.672,14	8.193.321,32	7.919.925,71

*I dati del 2017 sono stati forniti dall'Ufficio di contabilità in assenza del bilancio di esercizio.

L'aggregato economico in esame è incrementato in maniera continua, dal 2013 al 2016, per, poi, ridursi nel 2017. Di seguito è riportata un'opportuna analisi riguardante, in particolare, i ricavi di vendita e da prestazione, evidenziando, in particolare, il diverso contributo apportato dalle varie aree d'intervento dell'Azienda, in precedenza specificate.

I suddetti ricavi sono incrementati nel primo triennio (dal 2013 al 2015), per poi ridursi nel corso dei due esercizi successivi. In ogni caso, nel periodo considerato, l'importo

degli stessi è rimasto sostanzialmente stabile, registrando un lieve incremento pari a € 32.859,03 (+ 0,42 per cento).

Un aspetto d'interesse che s'intende evidenziare, in questa sede, è verificare, in che modo, i diversi ambiti di attività dell'Azienda abbiano inciso nella determinazione dell'aggregato contabile in esame.

Tabella 2 - Ricavi di vendite e prestazioni per aree di attività periodo 2013-2017

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Servizio Farmacie	4.654.768,29	60,25	4.822.485,32	60,73	4.996.923,92	62,21	5.048.071,38	63,68	5.084.772,86	65,54
Servizio Cimiteriale	671.035,50	8,69	661.839,64	8,33	600.723,92	7,48	598.552,06	7,55	636.865,98	8,21
S.A.D.*	191.880,99	2,48	191.205,02	2,41	193.215,25	2,41	188.550,55	2,38	182.291,00	2,35
C.A.D.**	4.021,41	0,05	59.664,06	0,75	59.066,18	0,74	58.075,06	0,73	29.153,55	0,38
Servizi educativi-Asili Nido e Scuola infanzia	2.150.787,45	27,84	2.024.720,60	25,50	1.969.765,66	24,52	1.863.717,34	23,51	1.825.570,59	23,53
Servizi Pre e Post scuola	53.290,31	0,69	180.766,05	2,28	212.989,22	2,62	170.377,47	2,15	-	0,00
Totali	7.725.783,95	100,00	7.940.680,69	100,00	8.032.684,15	100,00	7.927.343,86	100,00	7.758.643,98	100,00

*Servizio Assistenza Domiciliare.

** Centro di Aggregazione Giovanile

Dai dati riportati in tabella, si evince che, il contributo del servizio farmaceutico, alla realizzazione del volume complessivo dei ricavi in esame, è incrementato in termini sia assoluti e sia relativi. È possibile, infatti, registrare un aumento di poco più di 5 punti percentuali (dal 60,25 al 65,54), rispetto all'importo complessivo dei ricavi in esame.

Nel caso dei servizi cimiteriali, si registra, invece, una riduzione dei ricavi esaminati fino 2016, per poi incrementare nel 2017, ciò in termini sia assoluti e sia relativi. La stessa evoluzione è registrabile con riferimento ai servizi educativi.

Per quanto riguarda il servizio di assistenza domiciliare (S.A.D.), il volume dei ricavi da vendite e prestazioni ha registrato una continua riduzione sia assoluta e sia in termini percentuali, in tutto il periodo considerato (dal 2013 al 2017).

Infine, riguardo gli altri due settori considerati (C.A.D. e Servizi pre e post scuola), l'andamento dei ricavi in esame è stato, invece, altalenante, in termini sia assoluti e sia percentuali.

È evidente che una valutazione complessiva del modo con cui i diversi settori hanno impattato sulla situazione economica dell'Azienda, richiede, necessariamente, anche una valutazione dei componenti negativi del reddito, i costi, e soprattutto dei conseguenti risultati economici conseguiti. Di ciò, si darà evidenza nei prossimi paragrafi.

In ogni caso, una prima evidente valutazione è correlata alla rilevanza degli incrementi dei ricavi di vendita, connessi alla gestione delle farmacie comunali, che hanno, in qualche modo, compensato i decrementi registrati negli altri settori.

Si ricorda, infine, che sia il servizio pre e post scuola e sia quello attinente la gestione del centro di aggregazione giovanile sono cessati al 30.06.2017 e non più rinnovati. Nella lettura dei dati, pertanto, attinenti i suddetti settori, si deve scontare questa circostanza.

2.3. Analisi del conto economico – Costi della produzione

Anche per i costi di produzione, è stato esaminato, nel dettaglio, l'andamento delle sue principali voci.

Prima di ciò, si ritiene opportuno, tuttavia, rappresentare i dati di costo complessivo relativi al periodo considerato.

Tabella 3 - Costi della produzione periodo 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017*
Materie prime, suss., con. e merci	3.392.755,52	3.410.502,50	3.589.534,31	3.588.716,09	3.513.634,56
Servizi	1.309.882,26	1.300.522,54	1.257.285,84	1.100.507,00	914.712,70
Godimento beni terzi	42.444,44	43.677,54	47.819,68	45.886,75	43.781,53
Personale	2.722.892,21	2.763.416,19	2.857.653,10	2.873.797,11	2.800.370,43
Ammortamenti e svalutazione	176.453,54	141.149,74	142.450,28	139.145,90	135.960,33
Variazione Rimanenze	-57.936,13	25.218,96	-100.513,94	-100.945,92	31.937,71
Altri accantonamenti	0	3.000,00	5.000,00	0	83.000,00
Oneri diversi di gestione	156.216,11	189.540,14	214.055,86	191.200,80	310.316,57
Totall	7.742.707,95	7.877.027,61	8.013.285,13	7.838.307,73	7.833.713,83

*I dati del 2017 sono stati forniti dall'Ufficio di contabilità in assenza del bilancio di esercizio.

L'andamento complessivo dei costi della produzione è stato caratterizzato da incrementi di valore fino al 2015, per poi contrarsi nei successivi due anni. In ogni caso, è rilevabile un incremento tendenziale, nel periodo considerato, pari a € 91.005,88 (+ 1,75 per cento).

Lo stesso andamento riscontrato in termini aggregati è rilevabile anche per le voci disaggregate, correlate agli acquisti di materie prime e al godimento beni di terzi.

Una continua contrazione per tutti gli anni considerati, invece, è associabile ai costi per i servizi, che si sono ridotti, infatti, da € 1.309.882,26, del 2013, a € 914.712,70, del 2017, registrando, pertanto, una differenza in termini assoluti pari € 395.169,56 e percentuale, pari al 30,17 per cento.

Per quanto attiene il costo riguardante il personale, dai dati citati, è rilevabile un suo continuo incremento, dal 2013 al 2016, per poi ridursi nel corso del 2017. In ogni caso, riguardo quest'ultima voce, si discorrerà in maniera dettagliata nel quinto capitolo.

Inoltre, si evidenzia la continua contrazione dei costi attinenti la voce degli ammortamenti.

Nel seguito, è riportata una breve analisi delle principali varie macro voci indicate nella tabella n. 3.

Materie prime, sussidiarie, di consumo e merci

Considerata la rilevanza d'importo degli acquisti di prodotti farmaceutici, è il caso di evidenziare, nella tabella che segue, in che modo, gli stessi, abbiano impattato sul volume dei costi associabili alla voce in esame.

I dati riportati non tengono conto dell'anno 2017, in considerazione della mancata approvazione del relativo bilancio di esercizio.

Con riguardo gli aspetti procedurali attinenti gli acquisti dei suddetti beni, si discorrerà in maniera appropriata nell'ultimo capitolo, riguardante, in generale, l'attività contrattuale dell'Azienda.

Tabella 4 - Costi per acquisti materie prime, sussidiarie, di consumo e merci periodo 2013-2017

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Prodotti farmaceutici	3.304.373,90	97,39	3.320.449,48	97,36	3.507.817,00	97,72	3.509.543,45	97,79
Materiali di consumo ed altri acquisti	88.381,62	2,61	90.053,02	2,64	81.717,31	2,28	79.172,64	2,21
Totali	3.392.755,52	100,00	3.410.502,50	100,00	3.589.534,31	100,00	3.588.716,09	100,00

Dai dati riportati, evidentemente, emerge un incremento tendenziale del valore complessivo della macro voce in questione (costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci), da correlare, a un continuo incremento dei costi riguardanti i prodotti farmaceutici e ciò in termini sia assoluti e sia relativi.

La composizione percentuale delle due diverse categorie è tale per cui si registra, negli stessi anni considerati, una maggiore rilevanza della prima categoria rispetto alla seconda.

L'evoluzione da ultimo richiamata è ovviamente da correlare alle maggiori vendite effettuate degli stessi prodotti farmaceutici, come in precedenza riportato, che hanno richiesto, evidentemente, una maggiore richiesta in termini di ordinativi di acquisto.

Servizi

La voce in trattazione riguarda l'acquisizione di servizi da parte di terzi, riguardanti, in particolare, come risulta dalle varie note integrative, *"..i lavori, le manutenzioni e le riparazioni necessarie alla funzionalità e alla conservazione dei diversi beni aziendali e all'espletamento stesso dei vari servizi."* Inoltre, tra i costi imputati ai diversi servizi sono state ricomprese anche le spese comuni di struttura e tra esse anche quelle per il funzionamento del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori dei Conti, di cui si discorrerà di seguito.

Godimento beni di terzi

In questa voce sono stati imputati, in particolare, i costi conseguenti al *"...noleggio dei sollevatori elettrici per disabili utilizzati al domicilio degli assistiti del SAD, delle apparecchiature di autodiagnosi in dotazione ai diversi servizi aziendali, dell'affitto di un locale attiguo alla farmacia n. 1 adibito a magazzino, e del canone di locazione della quarta farmacia aperta presso il Centro Commerciale S. Giuliano nel mese di ottobre 2012"*, come emerge dalle note integrative ai bilanci consuntivi esaminati.

Spesa per il Personale

La spesa del personale, che generalmente rappresenta una delle voci più rilevanti dei bilanci dei soggetti partecipati dagli enti pubblici, ha registrato nel periodo considerato l'andamento rappresentato nella tabella che segue.

Tabella 5 - Costo del personale periodo 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017*
Salari e stipendi	1.901.834,01	1.921.923,38	1.992.014,70	2.030.112,34	n.d.
Oneri sociali	669.414,49	687.163,47	702.255,39	676.127,16	n.d.
T.F.R.**	149.510,71	152.169,34	160.268,35	157.864,64	n.d.
Altri costi	2.133,00	2.160,00	3.114,66	9.692,97	n.d.
Totali	2.722.892,21	2.763.416,19	2.857.653,10	2.873.797,11	2.800.370,43

*I dati del 2017 sono stati forniti dall'Ufficio di contabilità in assenza del bilancio di esercizio.

** Trattamento di fine rapporto

Si precisa che, per l'anno 2017, il dato fornito attiene in generale al costo del personale, senza una sua disaggregazione, come rilevato dai bilanci di esercizio dei precedenti anni. In ogni caso, da quanto esposto nella tabella n. 5, il costo del personale è passato da € 2.722.892,21, del 2013, a € 2.800.370,43, del 2017, con un incremento di € 77.478,22, pari al 2,84%.

Un'osservazione che merita evidenziare è come la spesa per il personale abbia inciso sui costi della produzione, di ciò si dà evidenza nella tabella che segue.

Tabella 6 - Incidenza percentuale spesa del personale su costo di produzione periodo 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017*
A) Personale	2.722.892,21	2.763.416,19	2.857.653,10	2.873.797,11	2.800.370,43
B) Totale costi della produzione	7.742.707,95	7.877.027,61	8.013.285,13	7.838.307,73	7.833.713,83
A)/B)	35,17	35,08	35,66	36,66	35,75

*I dati del 2017 sono stati forniti dall'Ufficio di contabilità in assenza del bilancio di esercizio.

Dalle percentuali riportate, si può ritenere che la spesa in trattazione abbia inciso in maniera pressoché stabile, in tutto il periodo considerato, sul costo complessivo della produzione, sebbene si riscontri un tendenziale (modesto) incremento di 0,58 per cento.

Oneri diversi di gestione

Nella posta in questione sono state imputate spese di generica imputazione, in particolare, le imposte e tasse per l'esercizio farmaceutico, i contributi sugli importi relativi alle ricette del SSN e i contributi associativi alle Federazioni di categorie, quelle di propaganda, pubblicità e di rappresentanza.

2.4. Risultati d'esercizio

Per il periodo 2013-2017, i risultati di gestione dell'Azienda sono stati riassunti nella tabella seguente.

Tabella 7 - Risultati di esercizio periodo 2013-2017

	Valore della produzione (A)	Costi della Produzione (B)	(A) - (B)	Proventi e oneri finanziari	Rettifiche di valore di attività finanziarie	Proventi e oneri straordinari	Risultato prima delle imposte	Imposte	Utile/Perdita esercizio
2013	7.839.089,91	7.742.707,95	96.381,96	-51.696,63	-	68.404,66	113.089,99	79.215,83	33.874,16

2014	8.073.891,82	7.877.027,61	196.864,21	-52.464,53	-	44.739,45	144.399,68	107.919,71	36.479,97
2015	8.094.394,02	7.991.113,94	103.280,08	-38.493,42	-	45.106,93	109.893,59	70.250,79	39.642,80
2016	8.193.321,32	7.838.307,73	355.013,59	-32.826,76	-	-	322.186,83	122.689,86	199.496,97
2017*	7.919.925,71	7.833.713,83	86.211,88	-14.552,20	-	-	71.659,69	-	71.659,69

*I dati del 2017 sono stati forniti dall'Ufficio di contabilità in assenza del bilancio di esercizio.

Si rammenta nuovamente che, i dati del 2017, sono stati forniti dall'Ufficio contabilità, e quindi non sono stati tratti dal relativo bilancio di esercizio, che, come ricordato, al termine della verifica ispettiva svolta, non era stato ancora approvato.

Dai dati riportati, si evince che i risultati di gestione dell'azienda sono stati positivi in tutti gli esercizi considerati.

Per una migliore esposizione della situazione economica dell'Azienda, si riportano, di seguito, gli utili conseguiti, dal 2010, considerato che ciò si rileverà di estrema utilità allorché sarà trattato il compenso percepito da parte del D.G., protempore fino a luglio 2017, a titolo di indennità aggiuntiva da correlare all'attività svolta, dallo stesso, quale Direttore, anche di un'altra società partecipata da parte del Comune di S. Giuliano Milanese (GENIA S.p.A.).

Si può, inoltre, evidenziare dalla serie storica riportata, un decisivo miglioramento della situazione economica dell'Azienda, in modo particolare, a decorrere dal 2013.

Tabella 8 - Risultati di esercizio periodo 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Utile netto	4.503,03	1.396,55	3.087,35	33.874,16	36.479,97	39.642,80	199.496,97	71.659,69

* Importo indicato dall'Ufficio Amministrazione e Contabilità.

È sicuramente interessante evidenziare, inoltre, come i vari settori d'intervento dell'Azienda abbiano concorso alla determinazione del risultato di esercizio negli esercizi finanziari esaminati, come riportato nella tabella n. 7.

Di ciò, si dà evidenza nella tabella che segue, precisando che si è tenuto conto, in questo caso, dei ricavi e costi della gestione caratteristica, prescindendo, pertanto, delle altre gestioni (finanziaria, straordinaria, ecc).

Al tal fine, si è tenuto conto della differenza tra i ricavi e costi della produzione dei conti economici riportati nelle relazioni di Direzione, allegate ai bilanci consuntivi esaminati.

Si precisa, anche in questo caso, che, nella tabella che segue, non sono stati riportati i dati del 2017, in considerazione della mancata approvazione, per il medesimo esercizio, del bilancio consuntivo, come riportato più volte in precedenza.

Tabella 9 - Risultati Gestione caratteristica per aree d'intervento periodo 2013-2016

	Totale	Farmacie	Cimiteri	S.A.D.	C.A.D.	Servizi educativi	Pre e Post Scuola
Bilancio consuntivo 2013							
Totale Ricavi	7.839.089,91	4.672.357,49	675.767,98	216.675,92	9.132,96	2.211.480,82	53.674,74
Totale Costi	7.742.707,95	4.487.452,71	517.738,31	358.884,25	58.580,22	2.190.334,53	129.717,93
Utile ante imposte	96.381,96	184.904,78	158.029,67	-142.208,33	-49.447,26	21.146,29	-76.043,19

Bilancio consuntivo 2014							
Totale Ricavi	8.073.891,82	4.870.291,42	688.842,84	218.961,42	59.935,88	2.053.282,20	182.578,06
Totale Costi	7.877.027,61	4.686.467,62	498.692,46	316.367,22	64.226,04	2.129.073,85	182.200,42
Utile ante imposte	196.864,21	183.823,80	190.150,38	-97.405,80	-4.290,16	-75.791,65	377,64
Bilancio consuntivo 2015							
Totale Ricavi	8.161.672,14	5.065.096,98	604.210,77	195.459,41	63.013,67	2.010.834,61	223.056,70
Totale Costi	8.013.285,13	4.850.469,75	495.652,25	332.365,80	61.509,74	2.049.022,58	224.265,01
Utile ante imposte	148.387,01	214.627,23	108.558,52	-136.906,39	1.503,93	-38.187,97	-1.208,31
Bilancio consuntivo 2016							
Totale Ricavi	8.193.321,32	5.110.525,55	608.044,32	227.505,75	59.279,61	2.015.809,91	172.156,18
Totale Costi	7.838.307,73	4.835.311,44	501.802,83	332.374,03	69.300,74	1.872.688,23	226.830,46
Utile ante imposte	355.013,59	275.214,11	106.241,49	-104.868,28	-10.021,13	143.121,68	-54.674,28

I settori che hanno contribuito, in maniera decisiva, alla determinazione del risultato economico, in termini di gestione caratteristica, sono stati quelli riguardanti le Farmacie e i servizi cimiteriali.

La gestione delle farmacie ha generato, tra l'altro, contributi tendenzialmente in aumento, passando, in particolare, da € 184.904,78, del 2013, a € 275.214,11, del 2016, con un incremento del 48,84 per cento.

Viceversa, il contributo economico, apportato dalle attività correlate ai servizi cimiteriali, sebbene, come ricordato, sia stato sempre positivo, negli esercizi finanziari considerati, lo stesso, si è ridotto in maniera continua, con l'eccezione del 2014, per il quale si registra un incremento rispetto al precedente esercizio. Si passa, in ogni caso, da € 158.029,67, del 2013, a € 106.241,49, del 2016, con una riduzione pari al 32,77 per cento.

Il servizio di assistenza domiciliare (S.A.D.) ha contribuito, in tutti gli anni considerati, in modo negativo.

Per gli altri settori, è registrabile un'alternanza di risultati positivi e negativi.

Si ricorda che l'Azienda esercita diverse attività di carattere sociale, il cui costo è coperto solo in parte dalle entrate provenienti dai pagamenti degli utenti, che, solitamente, richiede un intervento a copertura, da parte del soggetto pubblico competente alla sua erogazione, come tra l'altro, si è evidenziato quando sono stati commentati i vari contratti di servizio.

Dall'analisi dei bilanci di esercizio approvati e, in particolare, delle note illustrative a essi allegati, non è stato riscontrato che l'Ente di riferimento abbia proceduto al trasferimento di costi sociali al fine di conseguire l'equilibrio economico complessivo dell'Azienda.

A ben vedere, quest'ultimo, è stato conseguito in ragione degli utili conseguiti, in alcuni settori (Farmacie comunali e servizi cimiteriali), in tutti gli esercizi finanziari, che hanno consentito la copertura di risultati di esercizio negativi che hanno caratterizzato, invece, gli altri settori.

In ogni caso, si rileva che, per quanto attiene il servizio di assistenza domiciliare, l'Azienda ha beneficiato di un contributo *una tantum*, nel corso del 2013, per € 140.000,00, dal Comune, con l'adozione della determinazione dirigenziale n. 752, del 18.12.2013.

In particolare, con la suddetta determinazione è stato disposto "Di trasferire ad A.S.F., in attuazione della deliberazione di C.C. n. 60/2013, della somma di € 140.000,00,

quale corrispettivo una tantum per la gestione del Servizio di Assistenza Domiciliare anno 2013 come regolato dal Contratto di Servizio n. 105 in data 13/5/2003".

È evidente, pertanto, che il Comune ha integrato con un proprio trasferimento le risorse aziendale che, evidentemente, si è aggiunto ai corrispettivi dovuti all'Azienda in base ai relativi contratti di servizio.

Si evidenzia, infine, che molte delle voci indicate nel conto economico (in particolare relative al costo della produzione), sono state oggetto di analisi in altre parti di questa relazione.

Nel capitolo terzo, per esempio, è stata riportata, infatti, l'analisi riguardo la spesa di personale. Per quanto attiene, infine, gli oneri finanziari e la spesa per consulenza è fatta menzione, rispettivamente, nel secondo e nel quarto capitolo. Nell'ultimo capitolo, infine, è stata riportata un'analisi riguardante le procedure di acquisto di beni e servizi.

2.5. Analisi dello stato patrimoniale

Nella tabella che segue, sono stati riassunti i dati delle situazioni patrimoniali relative al periodo 2013-2016.

Tabella 10 - Dati Stato patrimoniale periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Immobilizzazioni immateriali	44.695,86	29.207,68	13.365,65	4.400,11
Immobilizzazioni materiali	2.155.264,66	2.075.734,75	2.032.997,08	1.934.453,36
Immobilizzazioni finanziarie	7.544,89	8.173,56	8.701,13	8.724,53
Totale Immobilizzazioni	2.207.505,41	2.113.115,99	2.055.063,86	1.947.578,00
Rimanenze	496.397,63	471.178,67	571.692,61	672.638,53
Crediti	1.037.035,67	1.218.410,57	614.719,16	887.828,34
Disponibilità liquide	310.735,95	238.451,77	749.674,15	842.386,55
Totale Attivo Circolante	1.844.169,25	1.928.041,01	1.936.085,92	2.402.853,42
Ratei e Risconti Attivi	46.911,93	25.244,85	23.215,97	23.332,65
Totale Attivo	4.098.586,59	4.066.401,85	4.014.365,75	4.373.764,07
Patrimonio Netto	1.302.978,48	1.339.458,45	1.379.101,25	1.578.598,22
Fondi Rischi	25.625,00	5.000,00	10.000,00	10.000,00
TFR	396.189,56	400.035,30	403.892,21	339.861,11
Totale Debiti	2.351.311,55	2.320.396,10	2.219.710,29	2.407.683,99
Ratei e Risconti passivi	22.482,00	1.512,00	1.662,00	37.620,75
Totale Passivo	4.098.586,59	4.066.401,85	4.014.365,75	4.373.764,07

Di seguito sono state riportate alcune osservazioni riguardanti alcune voci dello Stato patrimoniale di maggiore interesse ai fini della redazione del presente referto ispettivo.

Immobilizzazioni

I valori delle immobilizzazioni materiali e immateriali hanno registrato, nel periodo considerato, una continua riduzione, al netto dei relativi fondi ammortamenti.

Attivo circolante

Rimanenze

Come si evidenzia dalla Tabella n. 11, sopra riportata, il valore delle rimanenze (essenzialmente relative a prodotti farmaceutici), è tendenzialmente aumentato nel periodo considerato, da correlare ai maggiori fatturati registrati per i medesimi prodotti, di cui si è evidenziato in precedenza.

Crediti

Un'attenzione particolare merita l'analisi sui crediti aziendali.

Con riguardo ai rapporti crediti/debiti, tra il Comune e l'Azienda, per una maggiore comodità espositiva, si è fatto, tuttavia, rinvio al prossimo capitolo.

In ogni caso, nella tabella successiva, è riportato il valore complessivo dei crediti, iscritto in bilancio, negli ultimi cinque esercizi.

Tabella 11 - Importi crediti periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
V. clienti (entro 12 mesi)	314.594,17	277.861,93	252.821,66	275.063,96
V. Enti pubblici di riferimento (entro 12 mesi)	339.922,22	668.975,20	145.986,27	381.746,14
Verso Altri	382.519,28	271.573,44	215.911,23	231.018,24
Totali	1.037.035,67	1.218.410,57	614.719,16	887.828,34

Si rappresenta che il valore dei crediti verso clienti è stato iscritto in bilancio secondo il criterio di presumibile realizzo, al netto della svalutazione complessiva (fondo svalutazione crediti), direttamente detratta all'attivo e, la cui quantificazione, è riportata nella Tabella che segue.

Tabella 12 - Fondo Svalutazione crediti periodo 2013-2016

2013	2014	2015	2016
6.991,02	2.542,32	2.885,45	2.111,00

Come già evidenziato, per quanto attiene i crediti verso gli Enti pubblici di riferimento, è stata svolta un'analisi nel prossimo capitolo, in cui si è anche tenuto conto dei debiti che l'Azienda ha contratto nei confronti del Comune e riportati al 31 dicembre di ciascun esercizio finanziario considerato.

Una particolare attenzione è da porre, tra i crediti verso clienti, su quelli vantati verso i soggetti privati (utenti) cui l'Azienda ha fornito i propri servizi, in particolare, educativi e quelli per i servizi cimiteriali per l'illuminazione votiva.

Questi ultimi sono stati riportati nella tabella che segue.

Tabella 13 - Crediti verso clienti per servizio erogati periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Per rette Asili nido e scuola materna	123.039,94	55.572,65	31.227,53	60.790,57
Per illuminazione votiva relativa agli anni precedenti	6.949,69	8.909,14	1.600,69	4.884,11

Come emerge dall'ultima tabella riportata, il valore dei crediti in esame si è ridotto in modo consistente a decorrere dal 2012.

Questa tendenza ha due possibili spiegazione. Una, di carattere evidentemente positivo, è correlabile a una maggiore efficienza aziendale in termini di monitoraggio e d'incasso dei crediti verso l'utenza che consente un minore importo da esigere al termine di ciascun esercizio.

La seconda, che assume, invece, connotazioni oggettivamente meno positive per l'impatto della stessa sulla situazione economica dell'Azienda, è correlabile alla circostanza che, nel corso dei vari esercizi finanziari considerati (come emerge dalle relative note integrative ai bilanci esaminati), una parte dei crediti sia divenuta inesigibile e, pertanto, stralciata in maniera definitiva.

Suddetto stralcio è stato operato da parte del C.d.A., "sentito" l'Organo di controllo.

Gli importi dei suddetti crediti stralciati sono stati riportati nella tabella n. 14, dalla quale si rileva che, l'ammontare complessivo degli stessi, nel periodo considerato, è stato pari a € 95.976,89.

Tabella 14 - Importi e natura crediti stralciati periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Per rette Asili nido e scuola materna	19.751,46	33.992,82	18.539,98	7.663,18
Per servizi cimiteriali	6.350,49	0	6.692,59	0
Per settore assistenza domiciliare	0	0	0	929,13
Altri	2.057,24	0	0	0
Totali	28.159,19	33.992,82	25.232,57	8.592,31

Con riferimento alla situazione descritta, lo scrivente ha richiesto le relative deliberazioni del C.d.A., i pareri del Collegio dei revisori ed eventuale ulteriore documentazione alla stessa collegabile.

La documentazione fornita ha riguardato essenzialmente i pareri del Collegio dei revisori al bilancio al 31 dicembre di ciascun esercizio preso in considerazione, nei quali, tuttavia, non vi è alcun riferimento alla situazione descritta.

Inoltre, sono state fornite due deliberazioni del C.d.A. riguardanti lo stralcio dei crediti in questione, con riferimento, tuttavia, ai soli esercizi finanziari 2013 e 2014 (**Allegato n. 1**).

Sono stati, infine, forniti gli elenchi, per ciascun anno considerato, dai quali emergono i nominativi verso cui si vantava il credito, poi stralciato, nonché il relativo anno (accademico) di competenza.

Da quest'ultimi, si è evinto che, in alcuni casi, i crediti stralciati si erano formati anche nei tre/quattro anni precedenti.

È evidente che la situazione così rappresentata è indice di un non efficace monitoraggio dei crediti verso gli utenti e della mancata attivazione di una conseguente attività di riscossione forzosa degli stessi.

Inoltre, come criticità aggiuntiva, è da annoverare la circostanza che, per la riscossione delle somme dovute e poi stralciate, l'Azienda abbia svolto solo tentativi di carattere volontario e non ricorrendo ad azioni di riscossione coattiva, finalizzate al recupero, almeno in parte, delle somme da riscuotere.

Con riferimento a questo specifico aspetto, infatti, sono state fornite – a titolo di esempio - alcune lettere trasmesse agli utenti (morosi) dei servizi resi da parte dell'Azienda, per il recupero delle somme dovute (**Allegato n. 2**)

Dalle richiamate lettere, emerge un evidente tentativo da parte dell'Azienda di recuperare le somme spettanti, attraverso specifiche diffide al pagamento cui, tuttavia, sebbene richiamate, non siano seguite azioni di riscossione coattive per il recupero delle stesse somme.

Non emerge, inoltre, dalla documentazione fornita, tra l'altro, alcuna attività di coinvolgimento, nel recupero delle somme non riscosse in modo volontario, dell'Ente proprietario, ossia il Comune di San Giuliano Milanese.

Al riguardo, è opportuno precisare, tuttavia, che, almeno in base al contratto di servizio riguardante la gestione del servizio di Asilo nido e scuola d'Infanzia, è stata prevista suddetta incombenza (riscossione coattiva) a carico dell'Azienda.

Si legge, infatti, all'art. 5, comma 4, del citato contratto di servizio, che *"Sono a carico del Soggetto Gestore tutti gli adempimenti relativi la gestione economica della strutture. Le entrate derivanti dalla gestione sono di competenza ivi compresa l'attivazione della procedura relativa alla riscossione forzosa con le garanzie previste dalla legge n. 212/00"*.

La situazione descritta, in definitiva, ha comportato un costo aziendale di oltre 95 mila euro, a fronte del quale è possibile riscontrare un'evidente inefficienza, da parte dell'Azienda, tradottasi nella determinazione, negli anni, di crediti rilevatisi irrecuperabili.

Disponibilità liquide

Continuando l'analisi delle voci dell'attivo circolante, un puntuale riferimento va fatto anche per quanto attiene le disponibilità liquide, i cui importi, riscontrati al termine dei singoli esercizi finanziari considerati, sono stati riportati nella tabella che segue.

Tabella 15 - Disponibilità liquide periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Depositi Banche	269.473,01	685.861,11	102.176,03	788.037,14
Depositi postali	2.120,83	14.385,21	-	9.402,82

	2013	2014	2015	2016
Cassa	39.142,11	49.427,83	-	44.946,59
Totali	310.735,95	749.674,15	102.176,03	842.386,55

Dai dati esposti, risulta che l'Azienda ha sempre chiuso i propri esercizi, negli anni dal 2013 al 2016, con una disponibilità di liquidità costituita da depositi bancari.

Per quanto attiene le altre due tipologie di liquidità, indicate in tabella, esse sono riscontrabili in tutti gli esercizi considerati, con l'eccezione dell'esercizio finanziario 2015.

In ogni caso, l'importo complessivo delle liquidità ha assunto un andamento variabile che tuttavia ha denotato un incremento tendenziale delle stesse, dall'inizio alla fine del periodo considerato.

L'andamento in questione è certamente da correlare anche alla tempistica della riscossione dei crediti e, in particolare, di quelli vantati nei confronti del Comune di San Giuliano Milanese, di cui si dirà più avanti.

Per quanto riguarda il passivo dello stato patrimoniale, si evidenziano, nella tabella successiva, i valori riguardanti il patrimonio netto nel periodo 2013-2016.

Tabella 16 - Voci Patrimonio Netto periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
C. di dotazione	814.960,00	814.960,00	814.960,00	814.960,00
Fondo di Riserva	115.174,63	118.562,04	122.210,03	126.174,31
Fondo Rinnovo impianti	94.845,15	125.331,90	158.163,88	193.842,40
F. fin. e svil. investimenti	244.124,55	244.124,54	244.124,54	244.124,54
Utile dell'esercizio	33.874,16	36.479,97	39.642,80	199.496,97
Totali	1.302.978,49	1.339.458,45	1.379.101,25	1.578.598,22

In via preliminare, si evidenzia, riguardo i dati indicati nella tabella n. 16, che il valore complessivo del patrimonio netto è incrementato, nel periodo indicato, in conseguenza della destinazione dell'utile di esercizio al fondo di riserva, come evidenziato in precedenza.

In ogni caso, è da ricordare che, per il 2016, la parte di utile da distribuire al socio (Comune di San Giuliano Milanese), come disposto dal C.d.A. è stato pari € 179.547,27 che, evidentemente, dovrà essere sottratto dal valore complessivo del patrimonio netto che, in questo modo, al 31.12.2016, ammonterebbe a € 1.399.050,95.

La seconda voce esaminata, dello stato patrimoniale, è quella relativa ai "Fondi per rischi e spese future".

Per quanto attiene il fondo per rischi e oneri, lo stesso, attiene ad accantonamenti effettuati per spese legali riguardanti l'azione di recupero delle somme indebitamente corrisposte ai sensi del D.L. n. 78/2010 ai componenti del precedente C.d.A., per il periodo giugno 2010/dicembre 2011, che sono risultate, definitivamente, recuperate nel corso del 2017.

Con riferimento alla seconda voce della tabella n. 17, si tratta delle indennità (a titolo di trattamento di fine rapporto) spettanti al personale dipendente per la parte di competenza dell'azienda.

Tabella 17 - Fondo per rischi e oneri e per TFR periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
F. Rischi e oneri	25.625,00	5.000,00	10.000,00	10.000,00
T.F.R.	396.189,56	400.035,30	403.892,21	339.861,11

Si rappresenta, infine, a conclusione dell'analisi svolta sulle voci dello stato patrimoniale che, nel capitolo successivo, è riportata una specifica analisi riguardante alcune voci di debito indicate nella tabella da ultimo riportata.

3. CAPITOLO II - L'INDEBITAMENTO

3.1.Indebitamento - Descrizione e problematiche

La situazione debitoria complessiva dell'Azienda, nel periodo 2013-2016, sulla base dei dati tratti dai bilanci di esercizio approvati, può essere rappresentata con la tabella seguente.

Tabella 18 - Indebitamento periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Mutui	808.646,73	681.801,98	562.803,20	634.580,90
V. Banche	-	143.294,67	-	2.234,54
V Fornitori	937.399,34	796.407,02	860.470,13	973.984,00
Fatture da ricevere	107.594,51	79.059,82	77.425,54	73.381,74
V. Ente di riferimento	33.868,69	55.756,90	146.002,69	120.989,12
Debiti tributari	94.621,46	139.070,38	88.286,96	139.095,83
V. Istituti previdenziali	2.384,64	264,97	5.090,16	5.669,06
Altri debiti	366.796,18	424.740,36	479.631,61	457.748,80
Totali	2.351.311,55	2.320.396,10	2.219.710,29	2.407.683,99

A commento dei dati riportati, in via preliminare, è possibile evidenziare un'evidente riduzione del valore dell'indebitamento, dal 2013 al 2015; nel 2016, tuttavia, il valore dello stesso ha registrato un incremento rispetto al precedente esercizio.

In questo capitolo, sono evidenziate alcune osservazioni riguardanti, in particolare, i debiti nei confronti delle banche, le prime due voci della tabella n. 18, e dei fornitori, la terza e quarta voce della stessa.

Debiti verso Banche

I debiti contratti dall'Azienda, nei confronti delle Banche, attengono, in particolare, l'assunzione di alcuni mutui e al finanziamento mediante un'anticipazione di credito.

I vari finanziamenti contratti dall'Azienda, nel periodo considerato, sono stati elencati di seguito, evidenziando, anche, quali siano state le relative motivazioni economiche.

Un primo mutuo, quello con maggiore anzianità, è stato contratto verso la Banca Intesa Infrastrutture e Sviluppo S.p.A., nel 2006, per € 1.000.000,00, al fine della realizzazione di 664 loculi, presso il cimitero del capoluogo (per € 886.841,17) e del completamento dei lavori per la realizzazione loculi presso il cimitero capoluogo (per € 113.158,83).

Un secondo mutuo (chirografario) è stato contratto, nel 2009, per un importo di € 100.000,00, con l'UGF Banca S.p.A., di durata quinquennale, finalizzato alla costruzione del secondo lotto di cappelle gentilizie.

Nel 2012, un successivo finanziamento sotto forma di mutuo chirografario, è stato contratto per un importo di € 250.000,00, anch'esso quinquennale, con la Banca popolare Etica S.c.p.a. finalizzato alla ristrutturazione degli ambulatori, per l'apertura della quarta farmacia presso il centro commerciale di S. Giuliano Milanese e altre opere cimiteriali integrative presso il cimitero capoluogo.

Inoltre, nel febbraio 2014, la Banca popolare Etica S.c.p.a ha concesso un'apertura di credito per € 200.000,00, che, al 31.12.2014, ammontava, in termini di esposizione bancaria, a € 143.294,67: finanziamento completamente rimborsato nel successivo esercizio finanziario.

Nel 2016 sono stati attivati, infine, due finanziamenti per un importo complessivo di € 360.000,00, per esigenze di liquidità, concessi sempre dalla Banca popolare Etica S.c.p.a

Da quanto sopra riportato, si evince che l'Azienda non ha assunto finanziamenti bancari solo al fine di realizzare opportuni investimenti materiali – come imporrebbe una sana logica aziendalistica - ma anche per specifiche esigenze di liquidità, dovute essenzialmente ai ritardi con cui l'Amministrazione proprietaria ha versato i corrispettivi dovuti in base ai contratti di servizio sottoscritti.

Il ricorso a suddetta forma d'indebitamento ha inciso, ovviamente, in maniera negativa, in termini di maggiori oneri finanziari, sulla situazione economica dell'Azienda.

Nella tabella che segue, sono stati indicati gli oneri finanziari, sostenuti per le rappresentate esigenze di liquidità, distinguendo quelli riguardanti le operazioni di anticipazioni di cassa su fatture e quelli conseguenti alle aperture di credito in conto corrente.

I suddetti dati sono stati desunti dalle note integrative ai bilanci di esercizio analizzati, per quanto attiene il periodo 2013-2016. Per il 2017, gli importi indicati nella tabella che segue, sono stati invece indicati dall'Ufficio contabilità (**Allegato n. 3**).

Tabella 19 - Oneri finanziari per esigenze di liquidità

	2013	2014	2015	2016	2017	Totali
Anticipazioni di cassa su fatture	10.596,57	10.968,95	6.902,75	4.339,19	6.267,38	39.074,84
Apertura di credito in c/c	-	5.723,13	-	-	3.422,00	9.145,13
Totali	10.596,57	16.692,08	6.902,75	4.339,19	9.689,38	48.219,97

E' possibile quantificare in € 48.219,97, la somma complessiva, sostenuta in termini di costi aggiuntivi, nel periodo considerato.

Il suddetto sforzo finanziario, sostenuto da parte dell'Azienda, ha inevitabilmente determinato un utilizzo di risorse pubbliche non direttamente finalizzato all'erogazione di servizi pubblici.

Debiti verso Fornitori

Nella Tabella che segue, sono stati indicati i valori complessivi, per anno, dei debiti commerciali (intesi sia per fatture ricevute e sia quelle da ricevere).

Tabella 20 - Debiti verso Fornitori periodo 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Fatture ricevute	937.399,34	796.407,02	860.470,13	973.984,00
Fatture da ricevere	107.594,51	79.059,82	77.425,54	73.381,74
Totali	1.044.993,85	875.466,84	937.895,67	1.047.365,74

Come si evidenzia dalla Tabella n. 18, questa forma d'indebitamento è rimasta sostanzialmente stabile, in termini tendenziali, nel periodo considerato.

Una prima considerazione attiene alla circostanza che l'Azienda è riuscita a procedere alla liquidazione dei suddetti debiti con regolarità e nei termini previsti dalla normativa di settore, sebbene ciò sia stato possibile, anche, con il ricorso a finanziamenti contratti per esigenze di liquidità, di cui si è discusso in precedenza.

A riprova di quest'ultima asserzione, possono essere evidenziati alcune circostanze documentali.

In primo luogo, si evidenzia che, sulla base dello scadenziario dei fornitori (aggiornato alla data 12.03.2018), non sono emersi debiti commerciali scaduti e non ancora pagati.

Inoltre, non sono stati riscontrati casi di ritardo, per cui si è proceduto al pagamento d'interessi passivi di mora; non vi è traccia di questi ultimi dai bilanci di esercizio visionati e dalla documentazione fornita.

Non è stato riscontrato, infine, dalla documentazione fornita, alcun contezioso per ritardi nei pagamenti tra Azienda e propri fornitori.

Un'ultima considerazione che s'intende rappresentare attiene la composizione dei debiti commerciali, iscritti al 31 dicembre di ciascun anno, per la tipologia di beni e servizi acquistati, distinguendo, essenzialmente, in due categorie: prodotti farmaceutici e altri beni e servizi.

Tabella 21 - Natura debiti commerciali per tipologia di beni e servizi acquistati periodo 2013-2016

	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Prodotti farmaceutici	617.267,52	59,07	510.204,93	58,28	550.030,79	58,65	703.860,32	67,20
Altri beni e servizi	427.726,33	40,93	365.261,91	41,72	387.864,88	41,35	343.505,42	32,80
Totali	1.044.993,85	100,00	875.466,84	100,00	937.895,67	100,00	1.047.365,74	100,00

I dati riportati nella tabella n. 21, confermano, invero, al pari di altri indicatori evidenziati in precedenza, la rilevanza dell'attività aziendale connessa alla gestione delle farmacie comunali rispetto a quella svolta per assicurare gli altri servizi cui l'Azienda è deputata, in base ai richiamati contratti di servizio.

Debiti verso Enti pubblici di riferimento

Come si riscontra dai dati indicati nella tabella n. 19, i debiti in esame sono aumentati fino al 2015, per poi contrarsi nel 2016.

Gli stessi debiti si riferiscono, essenzialmente, per gli introiti che l'Azienda riscuote, per conto del Comune di San Giuliano Milanese, riguardanti le rette dovute per il servizio della mensa scolastica, presso le scuole statali, di cui si è discusso nel precedente capitolo.

Un'altra parte dei debiti in trattazione attiene al costo del personale comunale, in distacco dal Comune, e svolgente attività presso l'Azienda.

Altri Debiti

In questa categoria, sono ricompresi debiti di varia natura; quelli, con maggiore rilevanza quantitativa, hanno riguardato, in modo particolare, i debiti verso il personale per i ratei ferie, quattordicesimi maturati e premi di risultato.

Nell'ambito della stessa categoria, è da annoverare, anche, il debito verso il Comune, per il sinistro n. 03999-2007-096944-01, come indicato nelle note integrative ai bilanci di esercizio visionati, per un importo pari a € 21.350,00.

Preliminarmente, si rileva che, dalla relazione della Direzione al bilancio di esercizio 2012, è emerso che il debito in questione sia derivato dall'... *accantonamento a fondo rischi di un importo di € 21.625,00 riguardante i potenziali esiti della pratica di risarcimento di cui alla causa legale per un sinistro accidentale avvenuto all'interno del cimitero del capoluogo*".

Al fine di avere maggiori elementi d'informazione sul debito in questione, è stata richiesta altra documentazione di supporto. Al riguardo, è stata fornita una nota del Servizio Economato, del Comune di S. Giuliano Milanese, prot. n. 9207 del 27.02.2013 indirizzata all'Azienda, con cui si faceva riferimento, per l'appunto, al sinistro in questione (**Allegato n. 4**).

Con quest'ultima, in particolare, si evidenziava *"A seguito dell'invio dell'originale dell'atto di citazione avanti il Tribunale di Lodi pervenuto a questa Amministrazione in data 22/07/2010 prot. 27712 e trasmessoVi in data 26/07/2010 prot. 28036, in allegato alla presente si trasmette l'originale della sentenza n. 43/13 emessa dallo stesso Tribunale"*.

Nella stessa nota, il Comune comunicava all'Azienda che *"...tutta la documentazione relativa al sinistro Vi è stata trasmessa in data 05/12/2007 prot. 40594 in quanto di Vs. competenza, come da contratto di servizio del 23/9/1999 n. 82 di rep. tra il Comune di San Giuliano Milanese e l'ASF Azienda Speciale."*

Con riferimento al citato contratto di servizio, nella nota in esame, veniva citato in particolare l'art. 4, comma 4 e comma 7, lettera i, e l'art. 12, comma 1.

Si ricorda che, con il citato art. 4, comma 4, è stato previsto a carico dell'Azienda (quale soggetto gestore), l'attività di cura della conservazione dei beni, mediante manutenzione ordinaria e straordinaria, prevedendo, in modo particolare, *"...ogni onere relativo alla manutenzione ordinaria e ogni responsabilità per danni sofferti da terzi ed agli stessi riconducibili.."*

Con l'altro comma citato dell'art. 4 (il settimo, lettera i), è stato previsto, altresì, l'impegno del soggetto gestore di provvedere *"alla stipula con primaria Compagnia di assicurazione di una polizza, per un adeguato massimale, per la copertura di danni agli impianti tecnologici nonché del rischio della responsabilità civile verso terzi, generato dall'esercizio dei servizi in oggetto"*.

Infine, si richiama l'art. 12, comma 1, sempre citato nella nota di cui si discorre, con cui è stato previsto *"Il Soggetto gestore sarà responsabile dei danni comunque arrecati a terzi direttamente o indirettamente, mantenendo indenne il Comune da qualsiasi pretesa da parte di terzi riconducibili ai rapporti inerenti l'erogazione del servizio."*

Al fine di rendere più completa possibile l'esposizione dei fatti, è stata acquisita anche la richiamata sentenza n. 43/2013, del Tribunale di Lodi, dalla quale emerge, in primo luogo, che l'incidente di cui si discorre, verificatosi nel novembre 2007, è consistito nella caduta, presso il cimitero del capoluogo, verificatasi a danno dell'attrice del ricorso, presso lo stesso Tribunale, a causa "*..di una radice d'albero che fuoriusciva dal piano della strada, non visibile perché ricoperta dagli aghi della pianta stessa*". Alla stessa ricorrente, come emerge sempre dalla citata sentenza, "*...veniva riscontrata frattura scomposta del terzo prossimale omero sinistro e sottoposta ad intervento chirurgico*".

Sempre nella stessa sentenza esaminata, è stato precisato, altresì, che "*Alla prima udienza nessuno si costituiva per il convenuto e pertanto ne veniva dichiarata la contumacia*".

In termini di esito della sentenza in questione, veniva stabilito in primo luogo l'accertamento della responsabilità del Comune e, quest'ultimo, veniva condannato, in persona del proprio Sindaco *pro-tempore*, al risarcimento in favore dell'attrice sinistrata, della somma complessiva di € 29.274,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria dal fatto al saldo effettivo.

Con riferimento, in particolare, alla sentenza richiamata, è da evidenziare che il soggetto condannato al pagamento delle somme (quantificate nella stessa sentenza), per il verificarsi del descritto incidente, è stato il Comune, sebbene, in base al relativo contratto di servizio, specifica responsabilità dell'accaduto è da ritenere a carico dell'Azienda, per le ragioni precisate.

È evidente, pertanto, che quest'ultima avrebbe dovuto compensare la spesa sostenuta da parte del Comune, in esecuzione della sentenza sopra richiamata, e ciò spiegherebbe l'iscrizione del debito in trattazione nei bilanci di esercizio verso lo stesso Comune.

A ben vedere, lo stesso debito, avrebbe dovuto trovare più corretta imputazione tra i debiti verso enti pubblici di riferimento anziché tra "Altri debiti".

Tra l'altro, pare il caso di segnalare, che l'Azienda ha anche riscosso la somma di € 21.350,00, da parte della Compagnia di Assicurazione Unipol "*a chiusura di una vertenza legale*", come emerge dalla nota integrativa al bilancio di esercizio 2013.

Rispetto a quanto finora rappresentato, di seguito, si evidenzia che, il danno in questione, è imputabile a un'attività manutentiva ordinaria e straordinaria non pienamente efficace cui, in ogni caso, come emerge dalla richiamata sentenza n. 43/2017, è collegabile il sinistro verificatosi.

Inoltre, si rileva che il richiamato rapporto di debito analizzato, non è stato oggetto di riconciliazione tra il Comune di San Giuliano e Azienda, come si evincerà dall'analisi svolta nel prossimo capitolo.

4. CAPITOLO III - L'ESAME DEI RAPPORTI FINANZIARI CON IL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE

4.1. I rapporti di debito/credito

Con l'art. 11, del D.Lgs. n. 118 del 2011, sono state introdotte specifiche disposizioni normative in materia di schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Ai sensi del comma 6, del citato articolo, è stato previsto, in particolare, l'obbligo di allegare, al rendiconto finale d'esercizio, una relazione sulla gestione che illustri i fatti di maggiore rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e che fornisca ogni eventuale informazione utile a consentire una migliore comprensione dei dati contabili esposti. In particolare, alla lettera j, del comma citato, è stato specificato che, nella relazione sulla gestione, debbano essere illustrati *"gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate"*.

La stessa disposizione, quindi, prosegue stabilendo che *"La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Con tale disposizione, pertanto, si obbligano gli enti locali territoriali alla verifica periodica, con i propri enti strumentali partecipati, dei reciproci rapporti di credito e di debito, al fine di verificare l'esistenza di eventuali incongruenze e, conseguentemente, di porre in essere le possibili azioni dirette alla loro correzione².

L'Azienda ha fornito allo scrivente i prospetti informativi, redatti ai sensi della normativa sopra richiamata, allegati ai rendiconti del Comune del periodo 2013/2016. I suddetti prospetti sono stati asseverati, con la loro sottoscrizione, da parte di entrambi gli Organi di revisione, ossia del Comune e dell'Azienda e, dagli stessi, non sono rilevabili discordanze d'importo riguardanti le reciproche posizioni debitorie e creditorie.

Non sono da rilevare, pertanto, criticità da segnalare su quest'aspetto, ad eccezione di quanto rappresentato in merito al debito iscritto dall'Azienda, nel proprio bilancio, tra l'altro nella voce "Altri debiti", verso il Comune, riguardante la compensazione della somma liquidata da quest'ultimo, in seguito alla sentenza del Tribunale di Lodi n. 43/2013, citata nel precedente capitolo.

L'importo in questione, infatti, non è stato indicato nei prospetti di riconciliazione citati.

² L'obbligo della riconciliazione delle reciproche posizioni creditorie e debitorie era già stato introdotto per i Comuni e le provincie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012. Tale disposizione, tuttavia, successivamente abrogata dal D.L. n. 190/2014, faceva espressamente riferimento alle società partecipate dagli enti locali e pertanto non era da ritenere applicabile (se non con una interpretazione estensiva) ai soggetti diversi dalle società come, nel caso in esame, le aziende speciali.

5. CAPITOLO IV – LA SPESA DEL PERSONALE

5.1. Considerazioni generali

Nel corso degli ultimi anni, il legislatore ha sottoposto i soggetti a partecipazione pubblica totale o maggioritaria e beneficiari di affidamenti diretti da parte delle Pubbliche Amministrazioni ad alcuni vincoli in materia di gestione del personale, assimilabili a quelli imposti agli enti pubblici controllanti.

I suddetti vincoli hanno riguardato la spesa del personale, nel suo complesso, le procedure da porre in essere per le assunzioni e le politiche retributive.

In materia di personale, si rende, preliminarmente, necessario fornire alcune indicazioni riguardo sia all'organizzazione dell'Azienda e sia alla consistenza della dotazione organica aziendale, dal 2013 al 2017.

Durante l'attività ispettiva, è stata riscontrata la seguente organizzazione aziendale: una Direzione Generale, dalla quale dipendono cinque settori funzionali interni (Segreteria di Direzione, Amministrazione e Contabilità, Personale, Sistema Informatico e Qualità/Compliance, Gare e Manutenzioni) e tre Uffici di attività esterna (Nidi/Scuole Materne e CPI, Farmacie e Servizio Cimiteriale).

Per quanto riguarda, invece, la dotazione organica effettiva, la stessa, dal 2013 al 2017, è stata riepilogata nella successiva tabella, evidenziando che, in quest'ultima, sono state indicate le unità di personale in servizio a tempo sia indeterminato e sia determinato. Sono state considerate, in particolare, quelle in servizio, in ciascun anno, prescindendo che, le stesse, siano, poi, cessate nello stesso anno o in un successivo.

I dati considerati, sono stati tratti dagli elenchi forniti dall'Azienda, nei quali, è stato precisato, per ciascun dipendente, oltre la data di assunzione e quella di cessazione, anche la tipologia di contratto di lavoro subordinato sottoscritto (a tempo indeterminato o determinato). **(Allegato n. 5).**

Tabella 22 - Personale in servizio periodo 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Dirigenti	1	1	1	1	1
Amministrazione	7	7	7	9	9
Farmacie	18	16	19	20	21
Operatori cimiteriali	8	8	8	9	8
Operatori domiciliari	7	6	6	7	7
Operatori Servizi educativi	36	36	34	33	33
Ausiliari Servizi educativi	19	14	15	13	13
Operatori pre-post scuola	19	14	18	31	15
Operatori CAG	-	-	3	3	4
Personali ludoteche	-	-	3	-	-
Scuola d'Infanzia	-	-	1	1	2
Totali	115	102	115	127	113

Si può ritenere che le unità di personale in servizio, tendenzialmente, siano rimaste stabili numericamente, con le eccezioni del 2014 e del 2016.

Ciò che va evidenziato, ulteriormente, è la diversa allocazione del personale tra i vari settori di competenza dell'Azienda. Al riguardo, sono da registrare incrementi, per quanto attiene il settore Amministrazione e quello della gestione delle farmacie. Tendenzialmente stabile è stato il numero di unità di personale, invece, impiegato nel servizio cimiteriale e in quello dell'assistenza domiciliare.

Inoltre, il servizio educativo, ha conosciuto, nel periodo considerato, una riduzione di personale in servizio e ciò in termini sia di operatori educativi (insegnanti e educatori) e sia di ausiliari (bidelle e addetti alle pulizie).

Con riferimento, infine, al servizio di pre e post scuola, è da registrare un numero di unità di personale in servizio altalenante, tenendo conto che, in questo caso, le stesse, sono state assunte, tutte, a tempo determinato e *part time* (ogni anno), per cui sono state soggette, per la stessa natura dell'attività lavorativa svolta, a maggiore variabilità in termini di assunzioni e cessazioni.

I dati riportati devono, in ogni caso, essere correlati al volume dei ricavi conseguiti dalle prestazioni erogate e, quindi, dalla quantità dei servizi assicurati. Di ciò, si terrà conto di seguito.

Si rappresenta, ulteriormente, che le tipologie di Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) applicati al personale in servizio sono state diverse e ciò in ragione delle varie attività che l'Azienda svolge per conto del Comune.

In particolare, si rappresenta quanto segue:

- al Direttore, è stato applicato il CCNL relativo ai dirigenti delle imprese dei servizi locali aderenti alla Confservizi;

- al personale farmacista, è stato applicato il CCNL relativo ai dipendenti delle imprese gestite o partecipate dagli Enti Locali, esercenti farmacie, parafarmacie, magazzini farmaceutici all'ingrosso, laboratori farmaceutici. Invero, quest'ultimo CCNL è stato applicato al personale direttamente impiegato nelle quattro farmacie (farmacisti e commessi) ma anche ai dipendenti impiegati nell'Area amministrativa;

- al personale svolgente i servizi cimiteriali, è stato applicato il CCNL relativo ai dipendenti delle imprese pubbliche del settore funerario;

- al personale svolgente il servizio educativo, il servizio pre e post scuola, nonché quello correlato alla scuola d'infanzia, è stato applicato il CCNL relativo al personale della scuola non statale (ANINSEI);

- al personale svolgente servizi di assistenza domiciliare e al personale in servizio presso il Centro di aggregazione giovanile, è stato applicato il CCNL relativo al personale dipendente dai settori socioassistenziale, socio-sanitario ed educativo (UNEBA).

5.2. La normativa prevista per le aziende speciali relativamente alla spesa del personale e alle assunzioni

Con riferimento al periodo in esame (2013/2017), la prima disposizione (in ordine temporale) cui fare riferimento, in materia di controllo della spesa complessiva del personale e dei connessi vincoli assunzionali delle aziende speciali, si rinviene nell'articolo 25, comma 2, lettera a), del D.L. n. 1/2012.

In particolare, con la richiamata disposizione, è stato introdotto il comma 5-bis, all'art. 114, del D.lgs. n. 267/2000, con cui è stato stabilito *"A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché' le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie."*

Con la citata normativa, in definitiva, le aziende speciali avrebbero (tra l'altro) dovuto adeguare, le proprie politiche di assunzioni di personale e di spesa, alle disposizioni previste per il contenimento delle spese di personale degli enti locali di riferimento tra cui l'articolo 1, comma 557, della legge 269/06 e l'articolo 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/08 (norma quest'ultima applicabile fino alla data del 25 giugno 2014 per l'entrata in vigore, con il D.L. n. 90/2014, delle disposizioni che hanno previsto la sua abrogazione e l'introduzione di un nuovo regime di *turn over*).

Con riferimento, in particolare, alla limitazione della spesa complessiva del personale e al rispetto dei vincoli assunzionali, va considerato l'altro aspetto rilevante derivante dal disposto dell'articolo 25, comma 2, lett. a), del D.L. n. 1/2012, concernente l'adeguamento alla normativa vigente per gli enti locali in tema di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva del personale.

Al riguardo, la Sezione di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti con il parere fornito a un Comune (deliberazione n. 147, del 23/04/2012), si è pronunciata circa la portata precettiva di una norma³, contenuta nello stesso D.L. n. 1/2012 (norma produttiva

³ Si tratta in particolare della disposizione prevista dall'art. 25, comma 1, lett. a), del D.L. n. 1/2012 che introduce l'articolo 3-bis, comma 6, del D.L. n. 138/2011, il quale stabilisce: *"Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per*

pressoché delle stesse disposizioni nei confronti delle società partecipate), contribuendo di fatto a definire quale fosse il comportamento corretto da mantenere relativamente all'adeguamento della gestione del proprio personale con le norme previste per il contenimento della spesa degli enti locali di riferimento.

Il contenuto della richiamata deliberazione, può essere, ragionevolmente, ritenuto applicabile anche agli altri soggetti gestori di servizi pubblici locali, tra cui, per l'appunto, le aziende speciali. Ciò in considerazione sia dell'evidente analogia esistente tra le aziende speciali e le società partecipate e sia per gli argomenti trattati.

Con il predetto parere, in particolare, la Corte ha considerato, innanzitutto, ammissibile che le norme di contenimento della spesa del personale delle Pubbliche amministrazioni possano, effettivamente, incidere sulla dinamica dei rapporti di lavoro regolati da contrattazione privata, individuale o collettiva che sia. Tale incidenza, tuttavia, stante il richiamo a istituti contrattuali specifici del pubblico impiego, non si concretizzerebbe sempre nell'integrale applicazione della norma, bensì richiederebbe (in alcuni casi), da parte della singola società, l'adozione di atti e comportamenti che risultino conformi ai principi posti a base delle disposizioni sul contenimento delle spese per il personale previste per gli enti locali di riferimento.

Ciò posto, quindi, le società partecipate (e si ritiene anche le Aziende speciali) sarebbero tenute all'adozione di provvedimenti interni di portata generale in cui esplicitare le modalità con le quali intendano recepire ed adeguarsi a ciascuna disposizione vigente per l'ente locale di riferimento in tema di contenimento degli oneri retributivi ed indennitari del personale, agendo, in particolare, sulla componente accessoria del trattamento economico.

In ogni caso, è da ritenere che l'Azienda non fosse tenuta ad applicare la norma richiamata, in considerazione delle attività svolte dalla stessa, in virtù del suo ultimo capoverso, con cui è stato previsto *"Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie."*

L'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 114, comma 5 bis, del D.lgs. n. 267/2000 sono rimaste in vigore fino all'introduzione dell'art. 1, comma 560, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014); con quest'ultima norma è stato riscritto il predetto comma 5 bis, eliminando ogni riferimento alle assunzioni e alle spese di personale.

Dalla data d'introduzione della L. n. 147/2013, pertanto, la materia dei limiti alle spese di personale delle aziende speciali è stata disciplinata dall'art. 18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/2008, così come riscritto dall'art. 1, comma 557, incluso proprio nella L. n. 147/2013.

Con la norma richiamata da ultimo è stato previsto, testualmente, che *"Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a*

il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori."

partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Si applicano, altresì, le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, attraverso misure di estensione al personale dei soggetti medesimi della vigente normativa in materia di vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria. A tal fine, su atto di indirizzo dell'ente controllante, nella contrattazione di secondo livello è stabilita la concreta applicazione dei citati vincoli alla retribuzione individuale e alla retribuzione accessoria, fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, le società che gestiscono servizi pubblici locali a rilevanza economica sono escluse dall'applicazione diretta dei vincoli previsti dal presente articolo. Per queste società, l'ente locale controllante, nell'esercizio delle prerogative e dei poteri di controllo, stabilisce modalità e applicazione dei citati vincoli assunzionali e di contenimento delle politiche retributive, che verranno adottate con propri provvedimenti. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, comma 7, del presente decreto, gli enti locali di riferimento possono escludere, con propria motivata deliberazione, dal regime limitativo le assunzioni di personale per le singole aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie, fermo restando l'obbligo di garantire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio e di contenimento della spesa di personale".

Tale disposizione è rimasta in vigore fino all'introduzione dell'ultima versione dell'art. 18, comma 2 bis del D.L. n. 112/2008, avvenuta in data 24.06.2014 ad opera del D.L. n. 90/2014.

Con quest'ultima versione (tutt'ora vigente), è stato disposto che *"Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora*

l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.

Con la variazione del testo dell'articolo sopra citato, quindi, è stato apportato un importante cambiamento alla disciplina prevista in materia di contenimento della spesa e delle assunzioni del personale per le società partecipate e per le aziende speciali.

Al riguardo, la Corte dei Conti, Sezione di controllo della Toscana, con la deliberazione n. 184 del 09.10.2014 (riferita alle società partecipate ma ragionevolmente estendibile anche alle aziende speciali), ha chiarito che *“La modifica intercorsa fa venir meno l'obbligo in capo alle società partecipate di conformarsi alle disposizioni normative limitative in capo agli enti controllanti, ma questi ultimi sono obbligati a determinare le regole alle quali le società partecipate debbono conformarsi affinché sia rispettato il principio di riduzione del costo del personale tenendo necessariamente conto delle disposizioni limitative ad esse imposte.”*

In considerazione della modifica introdotta, pertanto, le aziende speciali sono state chiamate ad attenersi al principio della riduzione dei costi del personale non più con l'applicazione *tout court* delle limitazioni poste a carico dell'ente controllante bensì mediante l'adozione di provvedimenti, da predisporre sulla base delle indicazioni fornite dall'ente stesso, con un atto d'indirizzo, predisposto, specificamente, per ogni singola società controllata o azienda speciale, che tenga conto delle proprie limitazioni (previste in materia) al momento vigenti.

Anche con tale innovazione normativa, è stato previsto un regime in deroga per le aziende speciali che operano nel settore dei servizi sociali e/o che gestiscono farmacie, come nel caso dell'Azienda.

Infatti, con la norma da ultimo citata, è stata prevista una specifica deroga alla disciplina generale stabilendo, per le aziende destinatarie, esclusivamente un obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente con la quantità dei servizi erogati.

5.3. Verifica del contenimento della spesa di personale e procedure aziendali in materia di assunzioni

Nel caso dell'Azienda, la normativa in materia di spesa del personale e di assunzioni, durante il periodo considerato, è mutata più volte, come rappresentato nel precedente paragrafo.

Si ricorda, infatti, che – nell'anno 2013 – ha trovato applicazione l'art. 114, comma 5-bis, del D.lgs. n. 267/2000, con cui, come ricordato, si è fatto espresso riferimento alle aziende speciali che gestiscono servizi socio-assistenziali e farmacie, quali soggetti non tenuti all'applicazione delle limitazioni (incluse nella norma citata) stabilite per la generalità delle aziende speciali in materia di limitazione delle assunzioni e di copertura delle spese di personale.

Fino alla data del 31.12.2013, pertanto, l'Azienda non era tenuta a osservare specifici e puntuali obblighi normativi, in materia di assunzioni e spese di personale, se non quelli (eventualmente) stabiliti da parte dell'Ente locale proprietario in forza di un generale potere d'indirizzo e coordinamento, riconosciutogli in materia dall'ordinamento, di cui si evidenzierà, in ogni caso, di seguito.

In seguito, con la richiamata legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013), è stato stabilito che, a tutte le aziende speciali, fossero applicabili le disposizioni normative che introducevano obblighi in materia di spese di personale e altre limitazioni di spesa in capo agli enti locali di riferimento, con la possibilità per questi ultimi "... *con propria motivata deliberazione* ..." di deciderne l'esclusione per quelle che gestivano farmacie e/o servizi socio-assistenziali.

Pertanto, dal momento dell'entrata in vigore dell'art. 18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/2008, così come riscritto da parte dell'art.1, comma 557, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), all'Azienda erano da ritenere applicabili tutti gli obblighi e le limitazioni in materia di spese per il personale, previsti per il proprio ente locale di riferimento, salvo l'eventualità di una sua esclusione, tuttavia, non deliberata (dal Comune).

Come rappresentato nel paragrafo precedente, la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 2 *bis* del D.L. n. 112/2008, così come introdotta con l'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013, è rimasta in vigore per meno di sei mesi (dal 01.01.2014 al 24.06.2014).

È da ricordare, infine, la definizione di una nuova formulazione dell'art. 18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/2008, così come modificato dal D.L. n. 90/2014, richiamata in precedenza, in base alla quale, l'Azienda, svolgendo attività correlate ai servizi sociali e farmacie (e quindi soggetto che opera in deroga rispetto alle altre aziende speciali), avrebbe dovuto mantenere un livello dei costi per il personale coerente con la quantità dei servizi erogati, fermo restando la facoltà dell'ente locale controllante (in forza del generale potere di indirizzo dell'attività dei propri soggetti controllati previsto dal TUEL e non da quanto stabilito dal nuovo testo dell'art. 18, comma 2 bis) di fornire indicazioni circa i comportamenti da tenersi da parte dell'azienda speciale in materia (tra l'altro) di contenimento della spesa e di assunzioni di personale.

Non sono stati rinvenuti atti d'indirizzo indicanti tali comportamenti da parte del Comune proprietario.

Al fine di verificare se l'Azienda abbia proceduto secondo legittimità e opportunità, nella materia in esame, oltre ad aver richiamato la disciplina introdotta dal legislatore, è necessario evidenziare, anche, quanto segue.

Con deliberazione G.C. n. 24, del 21.02.2013, il Comune ha indicato la necessità, per l'Azienda, di "...*adottare un proprio regolamento che disciplini il conferimento degli incarichi e il reclutamento del personale*". Si ricorda che suddetta deliberazione di Giunta è stata adottata su sollecitazione della competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Non vi sono – almeno sulla base della documentazione fornita – altri atti d'indirizzo, assunti da parte del Comune, sulle materie in trattazione, vale a dire sia per le assunzioni di personale e sia per il contenimento della spesa del personale.

In considerazione del citato provvedimento comunale, il C.d.A., a sua volta, con deliberazione n. 12, del 18.03.2013, ha adottato un proprio regolamento in tema di gestione del personale.

Con riferimento a quest'ultimo, una preliminare osservazione che può essere evidenziata, è correlata alla circostanza che non è stata prevista alcuna disposizione finalizzata al contenimento della spesa per personale riguardante l'Azienda, ma si sono stabilite solo alcune regole procedurali da rispettare nel caso di nuove assunzioni.

È evidente che, in questo caso, per quanto attiene l'aspetto specifico da ultimo precisato, ossia il contenimento dei costi del personale, trovano applicazione, in maniera diretta, le disposizioni legislative in precedenza richiamate. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si ricorda, nuovamente, che, per il 2013, l'Azienda non era tenuta ad alcun obbligo specifico dalla normativa nello stesso anno vigente.

Suddetto obbligo è sussistito, invece, nel corso del primo semestre 2014, giacché l'ente proprietario non ha disposto alcuna esclusione, prevista dalla norma di riferimento, con l'esercizio del proprio potere d'indirizzo, come in precedenza ricordato.

Nel periodo successivo (dal secondo semestre 2014), è stato previsto, per le aziende speciali come quella ispezionata, in particolare, "...l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati".

Al fine, quindi, di verificare la legittimità del comportamento aziendale, rispetto la normativa richiamata, è necessario confrontare il valore complessivo del fatturato prodotto dall'Azienda (ricavi di vendita e prestazioni), da considerate un indicatore rappresentativo della quantità dei servizi erogati, con il costo del personale.

Si terrà conto di quest'ultimo risultato, dal 2014 (per intero), in considerazione dell'entrata in vigore della normativa vigente in materia, evidenziato, in particolare, che, in questo stesso anno, è difficile discernere l'applicazione di due distinte norme succedutesi, come ricordato in precedenza.

I dati riguardanti il triennio 2014/2016, indicati nella tabella che segue, sono stati tratti dai bilanci di esercizio approvati, mentre quelli del 2017, sono stati forniti direttamente dall'Ufficio Amministrazione.

Tabella 23 - Rapporto Ricavi di vendita e costo del personale periodo 2013-2017

	2014	2015	2016	2017
A) Ricavi vendite e prestazioni	7.940.681,69	8.032.684,15	7.927.344,66	7.758.643,98
B) Costo del personale	2.763.416,19	2.857.653,10	2.873.797,11	2.800.370,43
B)/A) * 100	34,80	35,58	36,25	36,09

In termini percentuali, è da registrare un aumento, sebbene contenuto (+ 1,29 per cento), dell'indicatore in questione che, tuttavia, è rimasto pressoché stabile nel corso dell'ultimo triennio considerato, in particolare, rispetto al valore medio registrato nel periodo considerato (35,97 per cento).

È da evidenziare, in questa sede, altresì, in che modo l'Azienda ha proceduto all'assunzione del personale in servizio. Come ricordato in precedenza, l'Azienda, su indicazione del proprio Ente proprietario, ha adottato un proprio regolamento interno riferito, principalmente, proprio alle politiche assunzionali.

In particolare, ai sensi dell'art 2, del regolamento richiamato, sono stati specificati i principi da rispettare allorché l'Azienda proceda ad assumere: adeguata pubblicità; imparzialità; economicità e celerità di espletamento delle procedure; rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; composizione delle commissioni giudicatrici con componenti esterni e/o interni di comprovata esperienza nelle materie di selezione che non

ricoprono cariche politiche e non siano rappresentanti sindacali; promozione dello sviluppo interno delle risorse già impiegate nell'azienda, salvaguardia dei livelli di servizio offerti.

Con l'art. 3, comma 1, è stato stabilito, inoltre, che "La selezione pubblica è la procedura ordinaria per la selezione del personale..", specificando, successivamente, le varie modalità previste: per soli titoli, per soli esami e/o prove pratiche e per titoli ed esami e/o prove pratiche.

All'art. 4, sono stati previsti, inoltre, alcuni casi in cui l'Azienda può assumere con procedure di selezione "privata", più precisamente quando: la selezione pubblica non abbia dato esito positivo; la ricerca si caratterizzi per eccezionale urgenza di carattere sostitutivo/produttivo per evitare interruzioni o per non compromettere il regolare espletamento dei servizi; si rende necessario assumere personale appartenente a particolari categorie di lavoratori quali, ad esempio, gli iscritti nelle liste speciali di mobilità o di categorie protette, compatibilmente con le norme di legge.

In ogni caso, anche laddove si dovesse procedere ai sensi del richiamato art. 4, la relativa selezione deve essere condotta seguendo le seguenti procedure: "1. selezione mediante valutazione dei curricula/titoli e/o colloqui e/o esami anche attitudinali espletata dalla Direzione eventualmente coadiuvata da quadri interni; □2. selezione affidata a strutture esterne specializzate."

Premesso ciò, nella tabella sotto riportata, sono indicate le unità di personale assunte, per ciascun anno, e le relative unità cessate.

Tabella 24 - Personale assunto e cessato periodo 2013-2017

		2013		2014		2015		2016		2017		Totali	
		Assunti	Cessati										
Amministrazione	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	2	1
	T. Det.	2	0	0	0	0	1	2	0	0	1	4	2
Farmacie	T. Ind.	0	0	0	0	3	2	0	0	0	1	3	3
	T. det.	1	2	1	1	1	0	3	0	1	1	7	4
Cimiteri	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	T. det.	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1
Assistenza domiciliare	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	T. det.	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	2
Servizi educativi	T. Ind.	0	0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	6
	T. det.	7	8	2	3	1	7	3	0	4	2	17	20
Pre e Post Scuola	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	T. det.	15	5	12	8	16	5	20	20	0	15	63	53
Ludoteche	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	T. det.	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	3	3
CAG	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	T. det.	0	0	0	0	3	0	3	0	0	4	6	4
Scuola Infanzia	T. Ind.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	T. det.	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	3	1
Totali	T. Ind.	0	0	0	2	3	2	2	4	0	4	5	12
	T. det.	26	16	15	12	25	13	34	24	6	25	106	90

*Dipendenti assunti per svolgere attività relative al servizio di pre e post scuola ma che svolgono attività correlate alla ludoteche.

In termini complessivi, il personale assunto a tempo indeterminato, nei vari anni considerati, è stato pari a 5 unità, rispetto alle 12 unità cessate negli stessi anni. Le assunzioni in questione sono state pari a 2 unità, nell'Ufficio Amministrazione e contabilità, e 3 unità, nel settore delle farmacie.

Il personale cessato, come ricordato, nel numero di 12 unità, ha riguardato i seguenti settori: Ufficio amministrazione e contabilità (1 unità), servizi educativi (6 unità), farmacia (3 unità) e assistenza domiciliare (2 unità).

In ogni caso, le assunzioni effettuate, in base alla tipologia di contratto di cui si discorre (tempo indeterminato), hanno sostituito, solo in parte, le unità cessate nello stesso periodo, ad eccezione dell'Ufficio amministrazione e contabilità, in cui sono state assunte 2 unità in più.

Per quanto attiene le altre assunzioni effettuate, ossia quelle con contratto a tempo determinato, le stesse hanno riguardato, in buona parte, i servizi educativi e il servizio di prolungamento del tempo scolastico (pre e post scuola).

In generale, le unità assunte a tempo determinato sono state sempre superiori a quelle cessate, con l'eccezione del 2017. Quest'ultime, a differenza delle assunzioni a tempo indeterminato, nel periodo considerato, sono state numericamente superiori alle unità cessate (106 contro 90).

L'eccedenza è correlabile in particolare, alle seguenti attività: amministrazione e contabilità (2 unità), delle Farmacie (3 unità), *pre e post* scuola (10 unità), Centro di Aggregazione Giovanile (2 unità) e scuola d'Infanzia (2 unità). Nel caso dei servizi educativi, invece, il numero di unità assunte a tempo determinato (17) è stato inferiore a quelle delle unità cessate (20).

Vi è da ricordare che, in particolare, per le attività di prolungamento scolastico (pre e post scuola), il personale è stato assunto solo a tempo determinato ed è stato soggetto a elevato *turn over*, da un anno all'altro, come si può rilevare dagli elenchi forniti e ciò spiegherebbe la rappresentata differenza numerica tra assunzioni e cessazioni (V. sempre **Allegato n. 5**).

Per le considerazioni sopra riportate, si può ritenere che il costo del personale possa essere ritenuto, in tutti gli anni esaminati, sotto controllo da parte dell'Azienda, giacché è stata assicurata una sostanziale e costante correlazione tra lo stesso costo e la quantità di servizi erogati.

Un'ultima analisi da svolgere attiene alle tipologie di procedure attuate per l'assunzione del personale, nei termini numerici sopra specificati, al fine di verificare se il *modus operandi* dell'Azienda possa essere considerato in sintonia, in particolare, con norme previste dal regolamento interno.

Al riguardo, è stato fornito un elenco del personale assunto, nel quale è stato riportato, tra l'altro, la data assunzione e la tipologia di procedura utilizzata per le singole assunzioni (**Allegato n. 6**).

Lo scrivente ha richiesto la documentazione di maggiore rilievo, riguardanti le procedure di assunzioni svolte, con riferimento sia a quelle di selezione pubblica e sia quelle definite "private" (Art. 4 del regolamento interno del personale).

Dall'elenco fornito, si desume un generalizzato utilizzo di procedure di selezione ad evidenza pubblica. È da rilevare, tuttavia, che sono state indicate alcune assunzioni, effettuate nel corso dei vari anni considerati, non eseguite con procedure di selezione pubblica.

In particolare, si segnala l'assunzione di un'unità di personale a tempo determinato nel 2013, senza svolgimento di alcun tipo di procedura di selezione.

Ci sono state, poi, diverse assunzioni effettuate attraverso AFOL Metropolitana che, si ricorda, è un'Azienda speciale consortile partecipata dalla Città metropolitana di Milano e da 67 Comuni della provincia milanese, svolgente vari servizi, tra cui, è possibile citare la prevenzione e il contrasto della disoccupazione, il miglioramento della qualità dell'occupazione, favorire lo sviluppo del capitale umano e sostenimento dello sviluppo locale.

Infine, alcune assunzioni sono state eseguite ricorrendo alla procedura prevista all'art. 4, del regolamento, di cui si è discusso in precedenza che richiede, in ogni caso, che sussistano alcune condizioni per essere applicata e si rispettino alcune procedure, sebbene meno stringenti rispetto a quanto previsto dall'art. 3, del regolamento interno (procedure ad evidenza pubblica).

5.4. Il trattamento economico del personale

In questo paragrafo, sono state evidenziate alcune osservazioni attinenti il trattamento economico percepito da parte del personale in servizio, compreso quello percepito dal D.G. in servizio fino a luglio 2017.

Con riferimento a quest'ultimo, è stata – tuttavia – svolta una specifica analisi, riportata di seguito.

Si è già evidenziato, in precedenza, quali siano stati i CCNLL applicati al personale in servizio, con i quali, evidentemente, sono stati determinati i principali elementi della retribuzione spettante.

Al fine di verificare, se la liquidazione delle retribuzioni sia stata conforme ai singoli CCNL di riferimento, per quanto riguarda il trattamento economico principale, e a eventuali contratti decentrati, con riferimento al trattamento economico accessorio, sono stati campionati i cedolini stipendiali, di tutto il personale, relativi ai seguenti mesi: febbraio 2013, aprile 2014, giugno 2015, agosto 2016 e dicembre 2017.

Al tempo stesso, sono stati acquisiti, altresì, gli eventuali contratti integrativi aziendali sottoscritti dall'Azienda con le parti sindacali, di cui si dà evidenza di seguito.

Personale ASSOFARM

Il personale in servizio presso l'Azienda, e cui è applicato il CCNL farmaceutico, è stato interessato da un contratto integrativo aziendale sottoscritto in data 15.12.2015, con il quale, tuttavia, non sono stati previsti, ulteriori, elementi retributivi a favore del personale in servizio.

Personale impiegato nei servizi dell'infanzia

Per il personale in questione, si è stipulato uno specifico accordo integrativo aziendale, sottoscritto in data 10.01.2013, con il quale sono stati previsti, in modo specifico, alcuni elementi retributivi a favore del personale di riferimento.

Ad esempio, con il punto 1 (Flessibilità), è stato stabilito “...la corresponsione della specifica indennità pari a € 0,60 onnicomprensiva (tenuto conto degli elementi di

retribuzione indiretta e differita quali il TFR e la mensilità aggiuntiva), per ogni ora di effettivo lavoro prestata in regime di turno".

Inoltre, al punto 3 (Premio di produzione), si è confermato, dalle parti, *"..di corrispondere al personale dipendente un'erogazione economica come premio di risultato pari al 3% della retribuzione annua costituente l'imponibile previdenziale, percepita da ciascun lavoratore nell'anno scolastico di riferimento.*

L'erogazione economica, di norma liquidata entro il mese di giugno, s'intende strettamente correlata ai risultati conseguiti nella realizzazione dei programmi aziendali, aventi come obiettivo incrementi di produttività e di qualità."

Personale UNEBA

Per il personale in questione, è stato fornito l'accordo integrativo aziendale, sottoscritto in data 02.08.2006, tra Azienda e Parti sindacali.

Per gli aspetti che interessano in questa sede, si evidenziano due specifici articoli del medesimo, ossia l'art. 7 (Indennità Quadri) e l'art. 8 (Indennità tecnico professionale), che, in ogni caso, non hanno trovato attuazione nel periodo considerato, tenendo conto dei cedolini stipendiali campionati.

Con riferimento a questi ultimi, in generale, è possibile affermare che non sono da rilevare criticità nella determinazione degli emolumenti liquidati a beneficio del personale, ritenibili pertanto conformi alle previsioni normative stabilite sia dai CCNLL e sia dai citati accordi integrativi aziendali.

L'analisi riguardante il tema delle retribuzioni liquidate al personale dell'Azienda, deve completarsi con uno specifico riferimento al trattamento economico erogato a favore del D.G. (codice dipendente MASGIU03001), in servizio fino a luglio 2017, per poi essere assoggettato a un regime di quiescenza.

In via preliminare, si rileva che la liquidazione retributiva al dipendente in questione è avvenuta in base al CCNL, per i dirigenti delle imprese dei servizi pubblici locali, aderenti alla Confservizi.

L'ultimo CCNL, tuttora vigente, è stato sottoscritto il 22.12.2009, per un periodo di vigenza, intercorrente dalla stessa data di sottoscrizione fino al 31.12.2013, rinnovato, in data 18.12.2015, fino al 31.12.2018.

In base all'art. 3, del richiamato CCNL, riguardante la struttura della retribuzione, la stessa è stata così determinata:

a) Retribuzione base, fissa, e continuativa, costituita, a sua volta, dalla seguente sommatoria: a1) retribuzione minima pari a € 3.436,54; a2) superminimo, di cui si dà specificazione nello stesso CCNL, in termini di relativa determinazione;

b) Aumenti periodici di anzianità *"... limitatamente ai dirigenti in servizio alla data del 21 dicembre 2004, nell'importo mensile in cifra fissa pari a € 129,11 al compimento di ciascun biennio di anzianità di servizio con tale qualifica e con effetto dal primo giorno del mese successivo al biennio stesso";*

c) Retribuzione variabile incentivante, come prevede l'art. 12 dello stesso CCNL.

All'art. 3, inoltre, è stato precisato che gli elementi retributivi, specificati alle richiamate lettere a) e b), sono liquidati per 13 mensilità o "...per il maggior numero di mensilità previsto da accordi collettivi, anche aziendali".

Dalla documentazione fornita, non risulta che siano stati sottoscritti, a livello aziendale, accordi in merito alla retribuzione del D.G. Con lo stesso art. 3, infine, è stato precisato quale debba essere, comunque, considerato il trattamento minimo complessivo di garanzia, determinato, essenzialmente, in base agli anni di servizio del dirigente assunto.

Per tutto il periodo considerato, lo scrivente ha richiesto di acquisire i cedolini stipendiali attestanti le retribuzioni liquidate al D.G. (**Allegato n. 7**). Da questi ultimi, risulta che, la retribuzione mensile (lorda complessiva), definitiva come "ordinaria", sia rimasta invariata, durante il periodo di servizio considerato (da gennaio 2013 a giugno 2017), e pari a € 9.283,41.

Negli stessi cedolini forniti, non sono stati indicati, tuttavia, le singole voci che hanno determinato la citata retribuzione, non consentendo di verificare, in questo modo, se siano state applicate le prescrizioni del CCNL di riferimento, in precedenza richiamate. Tra l'altro, considerato l'importo complessivo annuo erogato (€ 131.395,74 = € 9.385,41 x 14), si può ritenere che la retribuzione erogata al D.G. non sia coincisa, neanche, con il trattamento minimo di garanzia, previsto dallo stesso CCNL.

Per le ragioni sopra esposte, lo scrivente ha richiesto di acquisire ulteriori informazioni per consentire di avere un maggiore dettaglio, in merito alle singole voci stipendiali che hanno contribuito alla determinazione delle retribuzioni liquidate.

A questo fine, è stato fornito un elenco dal quale sono state indicate, a partire da dicembre 2009, le retribuzioni liquidate al D.G., questa volta, ripartite per singole voci. Il suddetto elenco è stato fornito da parte della società esterna svolgente il servizio paghe e contributi (**Allegato n. 8**).

Come si può evidenziare, dal richiamato elenco, dal mese di gennaio 2011, la retribuzione mensile erogata è constata di quattro specifiche voci, di cui l'ultima (quarta colonna - "Aumento Genia"), pari a un importo mensile di € 1.785,71, non è correlabile, in alcun modo, ad alcuna disposizione del CCNL di riferimento. Tanto meno, suddetta voce, è stata prevista da uno specifico accordo aziendale, non essendovene in vigore, come ricordato.

Da gennaio 2011, fino a luglio 2017, l'importo complessivo liquidato, a tale titolo (Aumento Genia), è stato pari a € 164.285,32. Quest'ultimo importo è stato calcolato tenendo conto di 92 mensilità.

Per quanto attiene la natura di suddetta voce retributiva, è stato fornito il verbale di deliberazione n. 39, del 16.10.2009, con cui il C.d.A. ha preso atto, preliminarmente, che, in base agli indirizzi espressi dell'Amministrazione proprietaria (il Comune di San Giuliano Milanese), il D.G. pro tempore dell'Azienda, era stato nominato Direttore anche di un'altra Azienda partecipata della stessa Amministrazione comunale (GENIA S.p.A.).

Con quest'ultimo verbale, il C.d.A., in particolare, approvava "...il distacco temporaneo e parziale presso la sede di GENIA Spa per l'espletamento complessivo delle funzioni, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 10.09.2003, n. 276". (**Allegato n. 9**)

Inoltre, sempre nello stesso verbale, è stato, altresì, precisato, sull'aspetto specifico della retribuzione per l'incarico aggiuntivo affidato al D.G., "*...di determinare nell'occasione che, con decorrenza dal 1.1.2011, al termine dell'anno di distacco ancorché prorogato, venga riconosciuto allo stesso un aumento della retribuzione lorda annua nella misura di venticinquemila euro con contestuale rinuncia da parte del dipendente – già a partire dall'esercizio 2010 – dell'erogazione del premio di produttività individuato dal vigente accordo che con il presente atto viene ad essere consensualmente annullato*".

Si ricorda che, con l'art. 30, del D.lgs. n. 276/2003, è stato previsto "*L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.*".

Al comma 2, dello stesso articolo, è stato previsto, altresì, che "*In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.*".

In definitiva, l'indennità di cui si discorre (Aumento Genia), è correlabile alla circostanza che il D.G. *pro tempore*, nel 2009, è stato incaricato dal Comune di svolgere anche le funzioni di D.G. di altro soggetto partecipato dallo stesso, ossia la Società GENIA S.p.A.

Si è già quantificato il costo posto a carico dell'Azienda, per il citato incarico aggiuntivo, svolto da parte del proprio D.G., pari a € 164.285,32.

Al riguardo, è da tener conto, ulteriormente, della circostanza che, la stessa Azienda, ha ricevuto da GENIA S.p.A. pagamenti per le effettive prestazioni del proprio dipendente in distacco, nel 2010 e nel 2011. Le somme erogate sono state pari rispettivamente a € 71.719,46 (**Allegato n. 10**), nel 2010, e a € 49.774,92 (**Allegato n. 11**), nel 2011, per un importo complessivo, pertanto, di € 121.494,38.

Gli importi, in questo modo incassati dall'Azienda, non sono stati ristornati evidentemente al D.G., poiché le retribuzioni liquidate allo stesso non sono variate nei citati anni (**V. sempre Allegato n. 8**).

In ogni caso, l'impatto economico netto (negativo) per l'Azienda, del distacco *de quo*, risultante dalla differenza tra quanto liquidato a favore del D.G. (€ 164.285,32) e quanto incassato da GENIA S.p.A. (€ 121.494,38), è stato pari, complessivamente, a € 42.763,94.

Ciò stante, è possibile formulare alcune considerazioni rispetto a quanto finora rappresentato.

In primo luogo, il compenso effettivamente liquidato al D.G., per l'incarico (in distacco) presso GENIA S.p.A., non è stato determinato in maniera correlabile direttamente all'effettivo periodo delle prestazioni rese (nel 2010 e 2011) ovvero è stato corrisposto anche successivamente al periodo in cui lo stesso ha concluso la sua attività "in distacco" presso GENIA.

In ogni caso, in considerazione degli importi sopra riportati, il D.G. ha percepito un importo di € 42.763,94 ulteriori rispetto all'importo, liquidato da parte da parte di GENIA S.p.A., per le prestazioni rese dal D.G. *de quo*.

Infine, si segnala che le retribuzioni mensili liquidata al D.G. sono state nel numero di quattordici, in maniera, quindi, non conforme alle disposizioni previste dal CCNL di riferimento, in base al quale sono state previste nel numero di tredici, salvo accordi di settore o aziendali che dispongano diversamente che, tuttavia, non sono stati sottoscritti, nel caso dell'Azienda, e, in ogni caso, non sono stati forniti allo scrivente.

5.5. I compensi degli organi

Al fine di contenere l'andamento della spesa dei soggetti partecipati dagli enti locali, il legislatore ha previsto alcune disposizioni normative con cui sono stati determinati limiti massimi per i compensi in favore dei componenti del consiglio di amministrazione.

Tali disposizioni fanno riferimento, dal punto di vista dell'applicazione soggettiva, a volte alle società partecipate, altre volte alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge n. 196/2009 e altre volte ancora agli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.

Al riguardo, quindi, occorre in primo luogo far riferimento alla disposizione prevista dall'articolo 1, comma 725 e ss. della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.⁴, con la quale è stato introdotto un limite alle retribuzioni dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali che non possono superare la misura massima dell'80% (per il Presidente) e del 70% (per i Consiglieri) dell'indennità spettante al Sindaco dell'ente locale di riferimento (limiti ridotti rispettivamente al 70% ed al 60% dall'articolo 61, commi 12 e 13, del D.L. n. 112/2008).

Altra disposizione in materia di contenimento dei compensi degli organi è stata prevista dall'art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010 e con la quale è stato stabilito che *"A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché' la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli..."*.

Sull'applicazione della suddetta norma, si ricorda che il legislatore è intervenuto, ulteriormente, con l'art. 35, comma 2 bis, del D.L. n. 5/2012, prevedendo che *"la disposizione di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si interpreta nel senso che il carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali e della titolarità di organi degli enti che comunque ricevono contributi a carico della finanza pubblica è*

⁴ In particolare l'articolo 1, comma 725 della legge 27 dicembre 2006, n. 286 dispone, nella versione attualmente vigente, che *"Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo..."*

previsto per gli organi diversi dai collegi dei revisori dei conti e sindacali e dai revisori dei conti”.

Con quest’ultima norma, quindi, si è esclusa l’applicazione, di quella prevista ai sensi dell’art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, solo nel caso degli organi di revisione.

Ad ogni modo, a proposito dell’ambito di applicazione soggettiva e oggettiva di tale disposizione, può essere di supporto quanto definito nel parere della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 11/2012⁵.

Con tale pronuncia, infatti, si è chiarito, innanzitutto, che l’applicazione del richiamato art. 6, comma 2, del D.L. n. 78/2010, sia da effettuare anche nei confronti degli enti locali e degli organismi strumentali degli enti locali dotati di autonomia gestionale che ricevano contributi a carico delle finanze pubbliche. Tra tali enti, quindi, rientrano (secondo la Corte) anche le aziende speciali, sulla base di quanto si evince, tra l’altro, dalla lettura dell’art. 114 del D.lgs. n. 267/2000, e cioè che *“L’ente locale conferisce il capitale di dotazione ...”* e *“provvede alla copertura degli eventuali costi sociali”*.

Inoltre, tra le premesse della deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 190/2013, è stata chiarita in maniera dettagliata (sulla base dell’orientamento consolidato derivante dalle pronunce fino a quel momento espresse dalle altre sezioni di controllo) la portata applicativa della condizione della contribuzione a carico della finanza pubblica.

E’ precisato, nel parere in parola, che *“In relazione all’art 6, co. 2 suindicato, è stato evidenziato che deve ritenersi ricompreso nel concetto di “contributo a carico della finanza pubblica” qualsiasi forma di dipendenza finanziaria, che si manifesti, non solo sotto forma di contribuzione, ma anche sotto forma di tariffe stabilite per le prestazioni erogate in favore dell’Ente locale tramite apposito contratto di servizio, o sia stabilita nello statuto sotto forma di obbligo giuridico di ripianare i costi sociali dell’attività di gestione in pareggio di bilancio, e quindi in generale consista in qualsiasi utilità suscettibile di valutazione economica, ad esempio nel conferimento del capitale di dotazione necessario all’erogazione di servizi da parte dell’organismo strumentale dell’Ente”*.

Individuate le disposizioni normative che stabiliscono i limiti ai compensi dei componenti degli organi degli enti⁶, si è reso necessario verificarne (previo accertamento della loro effettiva applicabilità) il loro rispetto nel caso in esame.

Al riguardo, non sono da rilevare criticità per quanto riguarda gli emolumenti corrisposti sia agli amministratori e sia ai revisori, per le funzioni svolte, durante il periodo considerato.

⁵ Tale pronuncia conferma quanto già contenuto nei pareri formulati da altre Sez. Regionali di controllo della Corte dei Conti, con le seguenti deliberazioni: n. 1065/2010/PAR, n. 616/2011/PAR, n. 669/2011/PAR della Sez. reg. contr. Lombardia; n. 10/2011/PAR della Sez. reg. contr. Emilia-Romagna; n. 61/2011/SRCPIE/PAR della Sez. reg. contr. Piemonte; n. 244/2011/PAR della Sez. reg. contr. Veneto.

⁶ In effetti esistono anche altre disposizioni normative che hanno l’obiettivo di contenere la spesa da sostenere da parte degli enti per i compensi dei componenti dei propri organi interni; disposizioni, queste, che tuttavia sembrano (in considerazione di come sono state formulate) far esclusivo riferimento alle amministrazioni pubbliche incluse nell’elenco Istat ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (art. 6, comma 3, del D.L. n. 78/2010) o alle società partecipate dagli enti pubblici (art. 6, comma 6, del D.L. n. 78/2010 ed art. 4, comma 4, del D.L. n. 95/2012).

In ogni caso, tenendo conto dei dati di bilancio, si riportano i costi complessivi, per anno, degli organi amministrativi⁷ e di controllo.

Tabella 25 - Costo Organi sociali periodo 2013-2016

	C.d.A.	Collegio Sindacale	Totali
2013	1.626,26	14.147,25	15.773,51
2014	1.823,18	14.070,95	15.894,13
2015	2.946,40	14.088,59	17.034,99
2016	2.887,35	16.398,75	19.286,10

Per completezza d'informazioni, si riportano di seguito i provvedimenti di nomina dell'organo di amministrazione e di quello di controllo.

Nel periodo considerato, i provvedimenti adottati dal Sindaco pro tempore, del Comune di San Giuliano Milanese, riguardanti la composizione del C.d.A. dell'Azienda, sono stati i seguenti:

- Decreto n. 7, del 27.03.2012, con cui, a decorrere dal 30.03.2012, sono stati nominati i cinque componenti, compreso il Presidente. In seguito alle dimissioni di tre componenti, si è proceduto alla revoca del Presidente e dell'altro componente rimasto in carica, rispettivamente, con i decreti sindacali n. 2 e n. 3, adottati, entrambi, il 12.03.2014. In seguito a un avviso pubblicato sull'albo pretorio *on line*, dal 13.03.2014 al 03.04.2014, sono state valutate le candidature presentate e con decreto n. 15 del 09.04.14, si è proceduto ad una nuova nomina del C.d.A. con successivo decreto n. 15 prot. 14332, del 09.04.2014, a decorrere dal 2013;
- Decreto n. 2, del 10.02.2017, con cui è stato nominato il nuovo C.d.A. che ha sostituito il precedente C.d.A.

Con riferimento ai revisori, si riportano le deliberazioni del Consiglio Comunale di San Giuliano Milanese, con cui si è proceduto alla relativa nomina: n. 54, del 15.10.2012 (triennio 2012/2015), e n. 35, del 02.09.2015 (triennio 2015/2018).

6. CAPITOLO V – SPESE PER INCARICHI DI CONSULENZA E DI COLLABORAZIONE ESTERNA

6.1. Considerazioni generali

Un'altra tipologia di spesa soggetta a continua attenzione, in materia di finanza pubblica, e che ha indotto, più volte, il legislatore a intervenire con l'introduzione di disposizioni normative finalizzate al relativo contenimento, è quella sostenuta dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti da queste partecipati per il pagamento dei compensi a favore degli affidatari d'incarichi di collaborazione e di consulenza esterna.

⁷ Nel caso degli organi amministrativi, ai componenti del Consiglio di Amministrazione è riconosciuto un gettone di presenza di importo pari a € 30 da corrispondere per ciascuna riunione dello stesso Consiglio.

Con riferimento al periodo 2013-2017, la prima disposizione (in ordine temporale) cui far riferimento, in tema di controllo della spesa in esame, si rinviene nell'articolo 25, comma 2, lettera a), del D.L. n. 1/2012.

In particolare, con quest'ultima disposizione, già citata nel paragrafo relativo alle spese di personale, è stato introdotto il comma 5-bis all'art. 114 del D.lgs. n. 267/2000, si (tra l'altro) stabilito: "... *Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. ... Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie.*".

Con tale provvedimento, quindi, le aziende speciali avrebbero (tra l'altro) dovuto adeguare le proprie politiche di spesa alle disposizioni previste per il contenimento delle spese di consulenza degli enti locali di riferimento.

Il legislatore, tuttavia, ha previsto delle eccezioni all'applicazione della normativa richiamata, rappresentate dalle aziende operanti nel settore dei servizi socio-assistenziali e educativi, culturali e farmacie, tra le quali può essere annoverata anche l'Azienda, in considerazione dei servizi che la stessa eroga.

Come rappresentato in precedenza, l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 114, comma 5 bis, del D.lgs. n. 267/2000, che limitano, tra le altre, le spese per consulenze delle aziende speciali, sono rimaste in vigore fino all'introduzione dell'art. 1, comma 560, della legge n. 147/2013, che ha riscritto il predetto comma 5 bis, eliminando (tra l'altro) ogni riferimento a qualsiasi tipologia di spesa.

Dall'entrata in vigore della citata legge, pertanto, la materia dei limiti alle spese di personale e per le consulenze delle aziende speciali ha trovato la propria disciplina nell'art. 18, comma 2 bis, del D.L. n. 112/2008, così come riscritto dall'art. 1, comma 557, incluso proprio nella legge n. 147/2013.

Con quest'ultimo articolo, è stato stabilito che: "*Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Si applicano, altresì, le disposizioni che stabiliscono, a carico delle rispettive pubbliche amministrazioni locali, obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze, ...*".

La norma appena citata è rimasta in vigore fino all'introduzione dell'ultima versione dell'art. 18, comma 2 *bis* del D.L. n. 112/2008, avvenuta in data 24.06.2014 ad opera del D.L. n. 90/2014.

In particolare, tale disposizione, nella nuova versione, non fa più alcun riferimento alle spese per le consulenze, che, pertanto, non trovano (dall'entrata in vigore della norma) più alcuna espressa limitazione.

6.2. Gli incarichi di consulenza affidati dall'Azienda

Dopo avere evidenziato la normativa in materia di spese per le consulenze, per le aziende speciali costituite dagli enti locali territoriali nel periodo 2013/2017, è possibile verificare la sua osservanza da parte dell'Azienda.

Al riguardo, si deve tener conto che, quest'ultima, è un'azienda speciale, multiservizi, che si occupa della gestione del servizio delle farmacie comunali e della gestione dei servizi socio-assistenziali.

Come per le spese per il personale, può essere innanzitutto evidenziato che l'espresso riferimento alle aziende speciali, che gestiscono servizi socio-assistenziali e le farmacie, previsto dall'art. 114, comma 5 *bis* del D.Lgs. n. 267/2000 (in vigore dal 25.03.2012 al 31.12.2013), ha evitato che all'Azienda si applicassero le limitazioni (incluse nella norma citata) stabilite per la generalità delle aziende speciali in materia di limitazione delle spese per le consulenze.

Fino alla data del 31.12.2013, pertanto, l'Azienda non era tenuta a osservare specifici e puntuali obblighi in materia di spese per le consulenze, se non quelli (eventualmente) definiti da parte dell'ente locale proprietario in forza di un generale potere d'indirizzo e coordinamento, di cui si discorrerà, in ogni caso, di seguito.

Con le modifiche apportate in materia con la legge di stabilità 2014, è stato stabilito che a tutte le aziende speciali, comprese quelle che gestiscono farmacie e/o servizi socio-assistenziali, fossero applicabili le disposizioni normative che introducevano (tra l'altro) obblighi in materia di spese per le consulenze in capo agli enti locali di riferimento.

In considerazione, pertanto, di quanto previsto dall'art. 18, comma 2 *bis*, del D.L. n. 112/2008, così come riscritto da parte dell'art.1, comma 557, della legge n. 147/2013, a partire dal 01.01.2014, all'Azienda erano applicabili tutti gli obblighi e le limitazioni in materia di spese per le consulenze previsti per il Comune di San Giuliano Milanese, tra cui, la limitazione prevista dall'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010.

Come rappresentato nel paragrafo precedente (e già evidenziato relativamente alle spese per il personale), tuttavia, la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 2 *bis* del D.L. n. 112/2008, così come introdotta con l'art. 1, comma 557, della legge n. 147/2013, è rimasta in vigore per meno di sei mesi (dal 01.01.2014 al 24.06.2014) e, pertanto, non si ritiene possibile, almeno da un punto di vista pratico, verificarne la sua corretta applicazione.

Sulla base della normativa vigente in materia, non sono rinvenibili espressi obblighi e limitazioni in capo all'Azienda, per tutto il periodo preso in esame, tranne che per alcuni mesi del 2014, per i quali tuttavia, vale la considerazione sopra riportata.

Si deve aggiungere che, con il già citato regolamento, riguardante il personale dell'Azienda, approvato con deliberazione del C.d.A. n. 12, del 18.03.2013, è stato previsto, all'art. 14, uno specifico riferimento agli "Incarichi di collaborazione".

In particolare, in quest'ultimo articolo, è stato previsto che *"Il conferimento di incarichi di collaborazione e avviene mediante acquisizione di disponibilità e valutazione dei curricula e della richiesta economica coerentemente con il regolamento di cui alla Deliberazione di G.C. n. 73 del 30.03.2010"*

In definitiva, secondo le indicazioni impartite da parte dell'Amministrazione comunale, l'individuazione dei collaboratori esterni sarebbe dovuta avvenire in seguito a procedure comparative, per quanto, non siano state specificate le modalità di svolgimento delle stesse.

Prima di analizzare alcuni casi d'incarichi di collaborazione, affidati dall'Azienda a professionisti esterni, si precisa che i relativi costi non si evincono dalle note integrative dei bilanci di esercizio approvati (dal 2012 al 2016).

Per quanto attiene i singoli affidamenti, si è inteso verificare quali procedure siano state adottate per l'individuazione dei relativi aggiudicatari. Al fine di individuare un appropriato campione, sulla base dell'elenco fornito dall'Azienda, è stata richiesta la documentazione riguardante i due incarichi di maggiore importo affidati in ciascun esercizio preso in considerazione.

Si premette, ulteriormente, che sono stati evidenziati, di seguito, solo gli affidamenti campionati che hanno presentato delle criticità, con riguardo all'applicazione del citato regolamento interno.

2013

Nel corso del 2013, gli incarichi di collaborazione di maggiore importo sono stati quelli affidati, rispettivamente, al dott. G. B. (socio accomandatario di Servizi locali S.a.s.), per € 2.102,76, e allo Studio M., per € 1.816,08.

In entrambi i casi, la sola documentazione fornita è consistita nelle fatture liquidate a beneficio dei due professionisti (**Allegato n. 12**).

Al riguardo, non è stato riscontrato l'espletamento di procedure comparative per il conferimento di tali incarichi in violazione delle disposizioni regolamentari sopra richiamate..

2014

Nel corso del 2014, gli incarichi di collaborazione di maggiore importo sono stati quelli affidati, rispettivamente, al dott. A.V., per € 17.375,00, e al dott. P.G., per 5.316,00, entrambi farmacisti liberi professionisti.

Dalla documentazione fornita, è stato riscontrato, nel primo caso, il verbale del C.d.A. n. 14, del 16.06.2014 (**Allegato n. 13**), con cui è stato approvato il relativo contratto di collaborazione professionale del professionista citato, sottoscritto il precedente 04.06.2014 (**Allegato n. 14**).

Nel secondo caso, dalla documentazione fornita, è stato acquisito, solo, il contratto di collaborazione professionale, sottoscritto il 21.07.2014 (**Allegato n. 15**).

In entrambi i casi, dalla documentazione fornita, non risulta che l'Azienda abbia espletato procedure comparative per l'individuazione dei due professionisti, come richiesto dal regolamento interno.

2015

Nel corso del 2015, gli incarichi di collaborazione di maggiore importo sono stati quelli affidati, rispettivamente, allo Studio M., per € 10.466,89, e al dott. D.P., per € 8.248,24.

Il primo incarico ha riguardato un'attività di progettazione e ampliamento del cimitero di Sesto Ulteriano; il secondo incarico è stato affidato a un sociologo, per l'attività connessa alla gestione del C.D.A.

Il primo incarico, tra l'altro, affidato con procedura comparativa, non sembra poter essere inteso come incarico di collaborazione piuttosto si deve ritenere un servizio di progettazione e, quindi, essere disciplinato dalla normativa del codice degli appalti, di cui sarà sviluppata opportuna analisi nel prossimo capitolo.

Con riferimento al secondo incarico, dalla documentazione fornita, è stato fornito, solo, il contratto di collaborazione professionale sottoscritto in data 13.10.2014 (**Allegato n. 16**).

Anche in questo caso, non vi è stata alcuna deliberazione del C.d.A. e/o determinazione del D.G., né altra documentazione di supporto, che possa evidenziare la procedura d'individuazione del medesimo collaboratore.

2016

Nel corso del 2016, gli incarichi di collaborazione di maggiore importo sono stati quelli affidati, rispettivamente, al dott. P.G., per € 17.905,00, e al dott. G.P.B. per € 8.000,00.

Il primo incarico è stato affidato a un farmacista libero professionista; il secondo incarico ha riguardato un'attività di consulenza e di formazione giuridica amministrativa.

Con riferimento al primo incarico, dalla documentazione fornita, è stato riscontrato solo il contratto di collaborazione sottoscritto in data 01.01.2016 (**Allegato n. 17**).

Anche in questo caso, non vi è stata alcuna deliberazione del C.d.A. e/o determinazione del D.G., né altra documentazione di supporto, che possa evidenziare la procedura d'individuazione del medesimo collaboratore.

Per quanto attiene il secondo incarico, si precisa che, con verbale del Presidente del C.d.A. n. 46, del 02.01.2016, è stato approvato il contratto di consulenza stipulato con il dott. G.P.B. (**Allegato n. 18**). Allo stesso verbale, è stata allegata un'offerta di prestazione sottoscritta da parte del consulente incaricato.

Non è stato possibile, in base alla documentazione fornita, appurare se sia stata espletata una opportuna procedura comparativa, per l'individuazione dello stesso incaricato.

2017

Nel corso del 2017, gli incarichi di collaborazione di maggiore importo sono stati quelli affidati, rispettivamente, all'Avv. A.R., per € 7.207,20, e al dott. M.P., per € 6.000,00.

Il primo incarico è stato affidato al fine di acquisire un parere sul profilo giuridico dell'Azienda speciale e della normativa alla stessa applicabile in determinate materie; il

secondo incarico ha riguardato un'attività di consulenza e di formazione in materia giuridica amministrativa.

Con riferimento al secondo incarico, è stato fornito il verbale n. 13, del 20.03.2017, del C.d.A., con cui si è deliberato l'affidamento dell'incarico al dott. M.P., per svolgere un' "*... attività di formazione ed assistenza metodologica e pratica finalizzata all'operatività del servizio gare ed appalti in favore del personale dell'azienda*" (**Allegato n. 19**).

Con il medesimo verbale, è stato determinato il compenso da liquidare al professionista, pari a € 6.000,00.

L'incarico in questione è stato affidato in maniera diretta, giustificando ciò in considerazione di quanto previsto ai sensi dell'art. 36, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016. In realtà, considerata la natura dell'incarico, non si può ritenere, lo stesso, come una prestazione dei servizi e, come tale, da assoggettare alla normativa in materia di appalti.

Un elemento che può avvalorare quest'affermazione è certamente quello che il collaboratore in questione non svolge attività d'impresa, essendo, lo stesso, tra l'altro, un dipendente comunale, come si evince dal verbale del C.d.A. sopra riportato.

7. Capitolo VI – ACQUISTI DI BENI E SERVIZI

7.1. L'attività contrattuale dell'azienda e il regolamento per le spese in economia

L'attività contrattuale deve essere svolta nel rispetto di alcune delle disposizioni normative applicabili ai soggetti pubblici in materia di procedure di acquisizione di beni, servizi, e lavori. Ciò in considerazione della circostanza che l'Azienda, esercente servizi pubblici, è di proprietà di un ente locale.

Nel periodo considerato, il principale riferimento normativo in materia di appalti pubblici è da rinvenire (come noto) nel D.lgs. n. 163/2006 (disposizione in vigore fino ad aprile 2016), sostituito poi dal D.lgs. n. 50/2016 (disposizione in vigore da aprile 2016).

Per comprendere quante e quali norme del codice degli appalti si applicano all'Azienda, è necessario analizzare alcuni aspetti riguardanti la finalità della sua costituzione e le modalità con le quali svolge le proprie attività.

E' necessario comprendere, cioè, se l'azienda possa essere inquadrata come un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 26, del D.lgs. n. 163/2006 (con applicazione per intero del codice dei contratti pubblici) o se, al contrario, possa essere ritenuta come un'impresa pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 28, del D.lgs. n. 163/2006, con applicazione esclusivamente delle disposizioni previste nelle parti I, III, IV e V del codice degli appalti. Analoghe disposizioni sono ora contenute nell'art. 3 del d.lgs. n. 50/2016.

L'Azienda, in effetti, è caratterizzata dalla presenza di elementi e condizioni contrastanti, che farebbero propendere, una volta, per l'uno e, una volta, per l'altro dei due possibili inquadramenti.

Se da un lato il prevalente esercizio di un'attività di vendita di beni, in regime di concorrenza, con gli altri operatori presenti sul mercato (gestione farmacie) sembrerebbe attribuirgli il carattere d'impresa pubblica, dall'altro, lo stretto legame con un ente pubblico territoriale (soggetto che almeno potenzialmente potrebbe essere chiamato a coprire eventuali perdite prodotte dall'Azienda), sembrerebbe (sulla base di alcuni orientamenti giurisprudenziali) escludere l'esistenza del carattere industriale o commerciale dell'attività e far rientrare l'Azienda tra gli organismi di diritto pubblico, con l'applicazione, per intero, di tutte le parti (se pertinenti) del codice dei contratti.

L'Azienda è dotata di un modello organizzativo particolarmente strutturato e orientato per competere sul mercato, si può complessivamente ritenere che l'interesse di fondo dalla stessa perseguito presenti comunque un carattere di tipo commerciale, che la porterebbe ad essere inquadrata più come impresa pubblica che come organismo di diritto pubblico.

In questo caso, quindi, troverebbero applicazione (come ricordato) solo alcune parti del codice dei contratti di cui al d.lgs. 163/2006, tra cui la parte I comprensiva dell'art. 2, comma 1, che prevede la seguente disposizione: *"L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di*

trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice".

A questo punto, merita evidenziare la posizione giurisprudenziale della Corte dei Conti sull'argomento. In particolare, s'intende fare riferimento alla deliberazione n. 489, della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo della Lombardia, del 26.09.2011.

Con quest'ultima deliberazione, la magistratura contabile ha evidenziato come, in realtà, un ente pubblico, che svolge l'esercizio di un'attività farmaceutica, debba, anch'esso, essere assoggettato alle norme del codice degli appalti, nel caso sia qualificabile come Organismo di diritto pubblico.

Si afferma, infatti, nella deliberazione ricordata "Posto l'inquadramento di ordine generale sui rapporti fra la legge 2 aprile 1968, n.475 ed i principi comunitari in materia di servizi pubblici, la Sezione ritiene che ad onta della natura privatistica della società a responsabilità limitata in cui è stata trasfusa l'Azienda Farmaceutica Municipalizzata di Casalmaggiore, la stessa possa qualificarsi quale organismo di diritto pubblico, stante l'analisi in concreto condotta sulla natura dell'attività di distribuzione e vendita su base territoriale di farmaci, da intendersi quale attività idonea a soddisfare bisogni ed interessi pubblici generali anche se dimensionati territorialmente. Tesi corroborata dal rilievo oggettivo di un'ulteriore attività priva di rilevanza economica, il servizio di asilo nido, contemporaneamente gestita dalla medesima società, il cui statuto si profila palesemente idoneo al mantenimento, quanto meno in forma potenziale, di una società pubblica "multiservizi" a vocazione sociale ed assistenziale.

E' stato messo in luce, proprio con riguardo alla nozione di organismo di diritto pubblico, che un'attività industriale o commerciale svolta in stretta correlazione con un interesse pubblico perde la sua tradizionale connotazione giuridica ed economica per acquistare quella specifica dell'ordinamento comunitario, così che il carattere non industriale va individuato quando sussiste un collegamento ad un interesse che il legislatore ha inteso sottrarre dai mercati improntati esclusivamente da un'ordinaria attività imprenditoriale, industriale o commerciale (C.d.S., sez. V, 22 aprile 2004, n. 2292).

Non da ultimo, occorre sottolineare la derivazione pubblica del capitale di rischio investito per la conduzione dell'attività farmaceutica. Al cospetto del diuturno utilizzo di risorse appartenenti alla collettività degli amministrati, il controllo pubblico sulle modalità di gestione del servizio non può che essere una caratteristica imprescindibile dell'azione dell'organo amministrativo preposto alla vigilanza e alla verifica della gestione e sulla gestione della farmacia comunale.

La natura di organismo di diritto pubblico di siffatta società a responsabilità limitata uni personale nondimeno implica la soggezione alla disciplina del Codice degli appalti per l'acquisizione di beni e servizi funzionali alla conduzione della farmacia comunale."

Si può ritenere che le valutazioni della Corte possano essere applicate anche all'Azienda, giacché, la stessa, svolge diverse altre attività (oltre a quella della gestione di farmacie) qualificabili come prive di rilevanza economica, per il modo con cui le stesse sono finanziate (si pensi, in particolare ai servizi sociali assicurati da parte dell'Azienda), prevedendo una compensazione, da parte dell'Ente proprietario, di eventuali costi sociali, prevista dai vari contratti di servizio sottoscritti.

Per quanto riguarda, poi, specificamente la gestione dei servizi socio-assistenziali, in quanto attività rientranti nell'elenco presente nell'allegato II B del D.lgs. n. 163/2006, deve comunque considerarsi, ai sensi dell'art. 20 del predetto decreto delegato, la piena applicazione dell'art. 68 (specifiche tecniche), dell'art. 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e dell'art. 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati) del codice degli appalti.

È, ulteriormente, da ricordare che, alle aziende speciali, sono applicate le disposizioni normative, previste dall'art. 56 all'art. 69, del D.P.R. n. 902/1986 (*Nuovo regolamento delle aziende speciali di servizi dipendenti dagli enti locali*).

Tali disposizioni definiscono i principi e le regole che devono essere rispettate dalle aziende speciali al momento della stipulazione dei contratti necessari alla gestione delle attività, dalle stesse, svolte.

In particolare, con l'art. 56 del regolamento è stato previsto che: *"Agli appalti di lavori, alle forniture di beni, alle vendite, agli acquisti, alle permuta, alle locazioni ed ai servizi in genere, le aziende, per il perseguimento dei loro fini istituzionali, provvedono mediante contratti in conformità delle disposizioni di cui agli articoli seguenti."*

Con l'art. 57, quindi, è stato stabilito che i contratti devono essere preceduti da apposite gare (da effettuare con asta pubblica, licitazione privata o appalto concorso) salvo il ricorso alla trattativa privata, il cui utilizzo è ammesso nei soli casi previsti dal successivo art. 61 (precedente gara non aggiudicata, acquisto di beni forniti esclusivamente da un'unica ditta, casi di urgenza non prevedibili, ecc.).

Altra disposizione di rilievo è contenuta all'art. 62, che prevede che: *"La commissione amministratrice, in ogni altro caso diverso da quelli contemplati nel precedente art. 61 in cui ricorrano speciali ed eccezionali circostanze, per le quali non possano essere utilmente eseguite le forme degli articoli 57 a 60 del presente regolamento, può autorizzare con delibera motivata il ricorso alla trattativa privata con l'obbligo della previa interpellazione di almeno tre ditte, numero da maggiorare in relazione all'importo del contratto. Sono fatte salve le norme di applicazione delle direttive comunitarie"*.

Sulla base di tutte le disposizioni sopra citate, pertanto, l'Azienda, per i propri acquisti di beni, servizi e lavori, è chiamata ad adottare modalità e procedure ad evidenza pubblica che garantiscano il rispetto dei principi previsti dall'ordinamento giuridico nazionale e comunitario in materia di affidamento di contratti pubblici.

Per gli acquisti in economia, poi, il predetto regolamento ha previsto (artt. 70 e 71) che le aziende speciali adottino un atto interno che definisca, tra l'altro, la natura e il limite massimo di valore delle spese che possono compiere in economia.

È da tenere presente, inoltre, che un primo regolamento attinente agli acquisti di lavori, beni e servizi, è stato adottato con deliberazione del C.d.A. n. 20, del 22.12.2011.

Ai sensi dell'art. 1 del regolamento citato, sono tenute distinte le norme applicabili alle spese indispensabili, per il normale funzionamento dell'Azienda, e quelle applicabili in caso di alienazione d'impianti, macchinari, apparecchiature, attrezzature, materiale e veicolo di uso.

Con riferimento alle spese per il normale funzionamento, invero, sono state individuate tre distinte categorie di beni e servizi acquistabili.

Con l'art. 2, sono stati definiti i limiti di spesa entro i quali è consentito, al Direttore, sotto la propria responsabilità, di procedere agli acquisti "*...nel rispetto delle norme e delle cautele stabilite negli articoli seguenti*". I suddetti limiti sono stati definiti in base sia alla tipologia delle (tre) categoria di beni e servizi acquistabili e sia alla natura dell'acquisto da compiere (forniture e servizi, progettazione e lavori).

Per quanto attiene la prima categoria di beni⁸, i limiti sono stati così definiti nel seguente modo: € 211.000,00, per le forniture e servizi; € 100.000,00, per la progettazione e € 200.000,00 per i lavori.

Con riferimento alla seconda categoria di spese (prestazioni di servizi di agenzie pubblicitarie e d'informazione, spese di rappresentanza e risarcimento di danni), il limite di cui sopra è stato definito nell'importo di € 40.000,00.

Infine, per quanto attiene la terza categoria, nella quale sono compresi, anche, gli acquisti di prodotti farmaceutici, di articoli sanitari e accessori da immettere alla vendita, solo per citarne alcuni, il regolamento in esame non ha fissato alcun limite d'importo e ciò porterebbe a ritenere una competenza totale (nel rispetto delle previsioni del bilancio preventivo) del D.G.

Oltre i ricordati limiti, è stato definito il ruolo del C.d.A. che, con propria deliberazione, definisce, sostanzialmente, tutte le fasi della procedura di acquisto (dall'adozione di una delle procedure previste dalla normativa all'approvazione dell'esito delle gare). Resta, in ogni caso, attribuita al D.G., la competenza di stipulare i contratti e di sottoscrivere gli ordini.

Inoltre, è da precisare che il C.d.A. ha una competenza esclusiva, in ogni caso, per quanto attiene l'acquisto di beni immobili.

Un'altra norma del regolamento da richiamare è l'art. 3, con la quale è stata prevista l'istituzione di un albo dei fornitori, da aggiornare con cadenza annuale. Si rileva, tuttavia, che il citato albo è stato istituito solo di recente (2017).

Considerata la mancata istituzione del citato albo, avrebbe dovuto trovare applicazione, di conseguenza, l'art. 3, lett. b), con cui è stato stabilito "*...le ditte (il cui nominativo potrà essere inserito nell'Albo stesso con successiva qualificazione) verranno prescelte dal Direttore, tenuto conto delle domande pervenute, dei requisiti minimi di qualità e dimensionali ritenuti opportuni ed adeguati in relazione alla natura ed al valore complessivo dei servizi, forniture, lavori richiesti e da assegnare, dalle precedenti prestazioni effettuate a favore di ASF con esito positivo, delle ricerche di mercato e delle altre informazioni comunque assunte, senti anche i competenti uffici aziendali.*"

Per quanto riguarda le procedure e i criteri di aggiudicazione e di assegnazione, si deve fare riferimento all'art. 4, del regolamento in esame, con cui si è così disposto, con riguardo alla prima categoria di beni e servizi:

⁸ In suddetta categoria sono state rubricate, ad esempio, le spese derivanti da: prestazioni si servizi cimiteriali, smaltimento dei rifiuti cimiteriali, prestazioni relative all'assistenza domiciliare, investimenti di nuove opere o per ampliamento, rinnovo, ristrutturazione straordinaria e ordinaria degli impianti, prestazioni servizi di pulizia, disinfezione e vigilanza dei locali, ecc.

- per i servizi (esclusa progettazione), forniture e lavori fino a € 40.000,00, si può procedere con acquisto diretto, o richiesta di cinque preventivi *"..a scelta e da parte del Direttore"*;

- per i servizi e forniture fino a € 211.000,00, progettazione fino a € 100.000,00 e lavori da € 40.000,00 a € 200.000,00. In questi casi, è stata prevista la trasmissione di una richiesta d'offerta (RDO) a 5 ditte iscritte all'Albo dei fornitori;

- per i lavori da € 200.000,00 a € 500.000,00, è stato previsto l' *"individuazione dell'appaltatore a fronte di richiesta di almeno 5 (cinque) preventivi, alle condizioni e con le procedure previste dalla normativa per tempo vigente"*;

- per i lavori da € 500.000,00 a € 1.000.000,00 a, è stato previsto l' *"individuazione dell'appaltatore a fronte di richiesta di almeno 10 (dieci) preventivi, alle condizioni e con le procedure previste dalla normativa per tempo vigente"*.

Con riferimento alla seconda categoria di spese, per acquisti d'importo inferiore alla soglia di € 40.000,00, è stata prevista la competenza del D.G. di procedere ad affidamenti diretti o acquisendo, preventivamente, cinque preventivi.

Per quanto attiene la terza categoria di spese, è stato disposto, solo, che *"...il Direttore provvede alla stipula, ove richiesto, dei relativi contratti ed alla liquidazione delle fatture o bollette."* Con riferimento a questa categoria, a differenza delle altre due, non è stata prevista alcuna soglia minima e, tanto meno, precisato quale procedura di aggiudicazione porre in essere, facendo presumere un'ampia autonomia di decisione e procedurale, da parte del Direttore, nell'acquisto di questi stessi beni.

Un successivo regolamento in materia è stato adottato con deliberazione del C.d.A. n. 2, del 12.01.2016.

In primo luogo, è da segnalare che, con l'art. 1, è stato precisato che, indipendentemente dalla categoria di spesa, di cui al precedente regolamento del 2011, sono state fissate tre fasce di acquisti in base all'importo contrattuale (al netto di IVA), così definite:

- acquisti di importo inferiore a € 40.000,00, riferiti a lavori forniture e servizi, per il normale funzionamento dell'azienda, si può procedere con affidamenti diretti o essere assegnati in base alle procedure di acquisti d'importo superiore, individuati nel prossimo punto;

- acquisti di importo uguale o superiore a € 40.000,00 e inferiore a € 209.000,00, riferiti a lavori forniture e servizi, per il normale funzionamento dell'azienda, da aggiudicare con procedure di gara cui sono inviati 5 partecipanti se individuabili, oppure essere assegnati con procedure previste per acquisti di importo superiore, di cui si è fatto cenno nel prossimo punto;

- acquisti d'importo superiore a € 209.000,00, si procede con procedure di evidenza pubblica.

Con l'art. 1, del nuovo regolamento approvato, è stato, altresì, stabilito che *"Il Consiglio di Amministrazione, entro il 30 settembre di ciascun anno, approva il budget degli acquisti aziendali di lavori forniture e servizi per l'anno successivo, anche quale attività volta"*

alla costruzione del bilancio preventivo aziendale da approvarsi da parte del Consiglio Comunale."

Con riferimento alle procedure di acquisti di beni e servizi, d'importo superiore a € 40.000,00, si ricorda l'obbligo di compiere una programmazione biennale, come prevede l'art. 21 del D.lgs. n. 50/2016, e, quindi, non più annuale come richiedeva la normativa precedente (D.lgs. n. 163/2006).

Al riguardo, si rileva che l'Azienda, nel periodo considerato, non ha adottato alcuna tipologia di programmazione né annuale e tanto meno biennale per l'acquisizione di beni e servizi.

Si vuole, inoltre, richiamare un'altra disposizione (Art. 1, lettera D), del regolamento adottato nel 2016, per l'individuazione di grossisti, per adeguati valori contrattuali e adeguati intervalli temporali, sussiste *"...l'obbligo per ASF di bandire procedure di evidenza pubblica, o partecipare a procedure bandite da federazioni di categoria o a livello di gruppo di imprese pubbliche.."*

Questa disposizione, invero, assume una sua importanza fondamentale per quanto attiene le procedure di acquisti di farmaci e parafarmaci, come si avrà modo di evidenziare di seguito.

Sempre con il richiamato art. 1, lettera D), è stato precisato che, nei casi previsti ai sensi dell'art. 57, comma 2, lettera b), del D.lgs. n. 163/2006, *"...gli acquisti di farmaci e parafarmaci prodotti e/o commercializzati da un'unica ditta possono essere acquistati direttamente e senza limite di valore dalla stessa, in alternativa agli acquisti effettuati dai grossisti individuati come sopra [1], in base a valutazioni di convenienza economica (confronto tra i costi unitari)."*

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del D.lgs. n. 163/2006, abrogato con l'introduzione del nuovo codice degli appalti (D.lgs. n. 50/2016), era previsto che le stazioni appaltanti potessero aggiudicare contratti pubblici mediante procedura negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, anche, *"qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato"*.

La medesima disposizione normativa è, attualmente, prevista ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b), del D.lgs. n. 50/2016.

Ulteriormente, in termini di procedure da utilizzare per l'aggiudicazione dei propri affidamenti, è stato previsto, all'art. 1, lettera E), che l'Azienda *"...può accedere, ove possibile e nel rispetto della vigente normativa in materia di appalti, alle convenzioni stipulate da centrali uniche di committenza / piattaforme pubbliche nazionali o regionali (quali CONSIP, MEPA, SINTEL ecc.), potendo procedere ad acquisti diretti indipendentemente dal valore contrattuale, oppure eventualmente prendendo a riferimento i prezzi ivi pubblicati per le basi di gara dei propri appalti, oppure ancora eventualmente individuando tra i fornitori qualificati in quelle centrali / piattaforme i soggetti invitati alle procedure di acquisto bandite dalla stessa ASF"*.

Inoltre, come norma regolamentare di chiusura, da citare in materia di attività contrattuale, si vuole richiamare quanto previsto con l'art. 1, lettera F).

Con quest'ultimo è stato previsto che l'Azienda "...effettua acquisti con procedure diverse da quanto previsto sopra da A) a E) di norma solo e strettamente nei casi di cui all'art. 57 D.Lgs 163/2006 (o riferimento analogo in caso di evoluzione normativa), ed in ogni caso nel rigoroso rispetto delle fattispecie previste dalla legge."

Appare utile, infine, segnalare che, nel caso di affidamento diretto (art. 9 del regolamento in esame), lo stesso, deve avvenire, in ogni caso, "...nel rispetto dei principi dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento tra fornitori".

Con il regolamento in esame (art. 18), si è nuovamente disposto con riguardo l'albo dei fornitori, prevedendo che, lo stesso, deve essere "...istituito con Deliberazione del Consiglio di amministrazione, su proposta del Direttore; il successivo aggiornamento dell'Albo è di competenza del Direttore, con comunicazione al Consiglio di Amministrazione."

Già si è fatto riferimento, in precedenza, circa l'effettiva istituzione dell'Albo dei fornitori presso l'ASF, verificatasi solo nel 2017, come risulta dal sito web dell'Azienda.

7.2. La verifica di alcune procedure contrattuali

Come precisato nel precedente paragrafo, in generale, considerata la natura giuridica dell'Azienda, anche in considerazione di quanto evidenziato dalla magistratura contabile, trova applicazione la normativa del codice degli appalti, in conseguenza della sua connotazione come Organismo di diritto pubblico.

In ogni caso, anche laddove, la stessa, fosse considerata impresa pubblica, per la sua natura di soggetto che svolge la propria attività (in particolare la gestione delle farmacie comunali) in regime di concorrenza con altri soggetti privati, troverebbero, in ogni caso applicazione norme e principi della disciplina contrattualistica ricordate in precedenza.

Inoltre, come ampiamente ricordato nel precedente paragrafo, all'attività contrattuale svolta dall'Azienda, trovano applicazione anche le norme regolamentari interne che hanno fissato regole e procedure da rispettare nello svolgimento della stessa attività.

In questo paragrafo, sono state considerate alcune procedure di acquisto, più rilevanti in termini d'importo e maggiormente caratterizzanti le attività istituzionali svolte dall'Azienda, al fine di verificare, in particolare, come si sia svolta la relativa fase di aggiudicazione.

Acquisto prodotti farmaceutici e parafarmaceutici e altri prodotti destinati alla vendita presso le farmacie comunali.

Con riferimento agli acquisti in trattazione, è stata già evidenziata, nelle pagine precedenti, la rilevanza degli stessi rispetto al costo (complessivo) di produzione, in termini sia assoluti e sia relativi.

Si precisa, ulteriormente, che il Direttore ha fornito una propria nota con la quale ha rappresentato il *modus operandi* aziendale in merito alle procedure utilizzate per l'acquisto di prodotti destinati alla vendita, alla rilevazione delle scorte e alle procure inventariali (**Allegato n. 20**).

Da quest'ultima, emerge il doppio canale utilizzato per l'acquisto dei prodotti in trattazione, ossia quello attraverso i grossisti, individuati attraverso opportune procedure di gara a evidenza pubblica, indette e aggiudicate da centrali di committenza regionali, e quello

(diretto) attraverso gli stessi produttori e concessionari dei prodotti in esame, individuati in modo diretto e, quindi, senza procedura di gara, come sarà evidenziato di seguito.

Con riferimento alla prima tipologia di canale di acquisto citato, si evidenzia che l'Azienda ha aderito, nel periodo considerato, a procedure di gara indette e aggiudicate da parte di Confservizi CISPEL Lombardia, in nome e per conto delle aziende associate per la fornitura di farmaci, parafarmaci e servizi.

A riguardo è utile richiamare l'accordo quadro stipulato in data 03.04.2014, tra Confeservizi CISPEL Lombardia e Comifar Distribuzione S.p.A. (Aggiudicataria), per il biennio 2014-2015 (**Allegato n. 21**), e il contratto derivato, stipulato in data 01.04.2016, tra l'Azienda e Comifar Distribuzione S.p.A. (aggiudicataria della procedura sempre indetta da Confeservizi CISPEL Lombardia), per il periodo 2016/2017 (**Allegato n. 22**).

Come precisato nella nota del Direttore (**V. sempre Allegato n. 20**), l'Azienda ha fatto ricorso, anche, ad affidamenti diretti, ottenendo, in questo modo, percentuali di sconto, per date quantità di prodotti, di maggiore entità rispetto a quelle che avrebbe ottenuto ricorrendo alle ditte grossiste individuate con le procedure di gara indicate in precedenza.

È evidente che, un siffatto *modus operandi*, consente all'Azienda di "spuntare" maggiori margini di profitto nella rivendita dei prodotti, in questo modo acquistati, impattando positivamente sul risultato economico e, avendo, altresì, uno strumento aggiuntivo per competere con le altre farmacie private presenti sul mercato di riferimento.

In ogni caso, per questi acquisti, si pone un problema, sicuramente, di compatibilità delle procedure di acquisto, così come poste in essere dall'Azienda, con la richiamata normativa in materia di appalti, nel caso in cui l'importo sia superiore alla soglia di € 40.000,00.

Quest'ultime, a meno di rigorose eccezioni previste dalla normativa di riferimento e richiamate anche dal regolamento approvato con la deliberazione del C.d.A. n. 2, del 12.01.2016, infatti, non consentono l'affidamento diretto ma impongono l'indizione di opportune procedure di gare informali o formali, a secondo dell'importo da aggiudicare.

Al riguardo è utile riportare, a giustificazione del *modus operandi* dell'Azienda, quanto evidenziato, sempre dal Direttore, con email trasmessa allo scrivente, il 27.03.2018 (**Allegato n. 23**).

Con quest'ultima è stato evidenziato *"La seconda modalità prevede l'acquisto diretto. Si tratta di una modalità, regolamentata da una procedura gestionale emanata dal DG, che trova piena legittimità in forza della sua capacità di inverare e realizzare in concreto il principio di economicità che è alla base del Codice e dell'azione della PA in generale. Tale modalità trova riscontro nelle previsioni dell'art. 63 comma 2 del Codice prevede la procedura negoziata senza previa pubblicazione quando la concorrenza è assente per motivi tecnici, oppure in presenza di diritti esclusivi; tali eccezioni si applicano in quanto "non esistono altri operatori economici o soluzioni alternative ragionevoli" e "l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto". In tali condizioni, effettuare una gara sarebbe impossibile, inutile e potenzialmente antieconomico, non potendo esservi nemmeno in astratto un soggetto in grado di offrire condizioni economiche/scontistiche maggiori di quelle offerte direttamente dal produttore e, d'altro*

canto, rischiando di perdere – nelle more delle eventuali procedure di gara – le offerte straordinarie e non ripetibili occasionalmente formulate dai produttori. ”.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, lo scrivente ha richiesto di acquisire la documentazione riguardante alcuni acquisti effettuati attraverso il canale diretto di cui sopra **(Allegato n. 24)**.

Si rappresenta che la documentazione fornita è risultata avere natura esclusivamente fiscale, poiché è constatata, essenzialmente, di fatture e di documenti di trasporti. Non sono stati riscontrati provvedimenti (determinazioni) adottati dal Direttore, competente in tal senso secondo le norme indicate nel regolamento degli acquisti adottato dalla stessa Azienda, preventivamente o in maniera concomitante o successiva.

È da evidenziare, comunque, che, dalla documentazione fornita, emergerebbe lo sconto accordato dalle varie aziende farmaceutiche fornitrici, per i vari prodotti ordinati.

Nei casi esaminati, la percentuale di sconto accordata, è stata nettamente superiore a quella che l'Azienda avrebbe ottenuto ricorrendo ai grossisti individuati con le procedure di gara indette da parte di Confeservizi CISPEL Lombardia, anche se ciò non è sempre d'immediata evidenza.

Dalle osservazioni in precedenza evidenziate, in particolare tenendo conto di quando evidenziato dal Direttore, nella richiamata email del 27.03.2018, sarebbe, tuttavia, opportuno adottare specifici provvedimenti con cui l'Azienda motivi in maniera formale e sostanziale la scelta di ricorrere ad affidamenti diretti, in considerazione della maggiore economicità degli stessi, ad esempio, oppure per altra ragione che trovi comunque supporto nella normativa in materia di contratti pubblici.

Di seguito, sono state riportate alcune procedure di maggiore rilevanza economica, attinenti i servizi svolti da parte dell'Azienda (servizi cimiteriali e la fornitura di pasti per l'assistenza domiciliari) e ad attività di carattere generale e di supporto, quali, ad esempio, il servizio di sorveglianza, l'attività di gestione di paghe e contributi.

Con riferimento a queste stesse procedure, si darà evidenza, di seguito, solo di aspetti che hanno presentato elementi di criticità.

Procedure di affidamento dei servizi cimiteriali

Per il periodo 2011/2013, i servizi in questione sono stati affidati in seguito ad una procedura di gara informale con cui sono state inviate cinque richieste di offerta (RdO), ad altrettante ditte.

L'importo a base di gara è stato pari a € 120.000,00, per un periodo di tre anni (dal 01.01.2011 al 31.12.2013). Gli stessi servizi sono stati aggiudicati alla ditta S.G. Servizi Generali, come attesta il verbale di gara del 30.11.2010, approvato con dal C.d.A. nella seduta del 21.12.2010. Il relativo contratto è stato stipulato il 31.12.2010 **(Allegato n. 25)**.

A scadenza dello stesso (31.12.2013), è stata richiesta – con nota del D.G. (prot. n. 371/P/13), del 13.11.2013 - la disponibilità della ditta aggiudicataria, del precedente affidamento, a prorogare i propri servizi, per un ulteriore anno (2014), alle medesime condizioni del precedente contratto e, quindi, per un importo annuo di € 40.000,00. In data 15.11.2013, la citata ditta, con propria nota, ha confermato la propria disponibilità a svolgere i servizi in esame, per l'anno 2014. **(Allegato n. 26)**

Con riferimento a quanto finora rappresentato, si rileva che, nel contratto sottoscritto nel 2010 (**V. sempre Allegato n. 25**), non è stata prevista la possibilità di prorogare lo stesso affidamento, né tanto meno è stata fornita altra documentazione da cui possa desumersi la previsione di quest'opzione.

La medesima proroga non può essere ritenuta neanche di natura tecnica, poiché ciò avrebbe implicato che, la stessa Azienda, fosse impegnata, o impossibilitata, a svolgere una nuova procedura di gara, circostanza che non è stata documentata in alcun modo.

Sul tema del ricorso all'istituto della proroga, che, a solo titolo esemplificativo, è utile richiamare quanto ha evidenziato, il Presidente dell'ANAC, con comunicato, del 04.11.2015, *"l'Autorità è intervenuta in numerosi casi; con la deliberazione n. 34/2011, ha chiarito che la proroga - oggetto di numerose pronunce da parte della giustizia amministrativa - è un istituto assolutamente eccezionale ed, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge (art. 23, legge n. 62/2005) la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008)"*.

Per completezza d'informazione, si precisa che, con verbale di deliberazione del C.d.A. n. 25 del 28.10.2014, è stata attivata la procedura di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per il periodo 2015/2017, con importo a base d'asta pari a € 139.740, individuando cinque ditte cui è stata trasmessa specifica Richiesta di Offerta (RdO).

Procedura di affidamento fornitura pasti servizio assistenza domiciliare

Per la fornitura in esame, dalla documentazione fornita, emerge, innanzitutto, che l'Azienda ha trasmesso 5 RdO, ad altrettante ditte, in data 27.11.2012.

Nella seduta del 18.12.2012, il C.d.A. ha approvato gli atti della procedura di gara, aggiudicando, la stessa, alla società Vivenda S.p.A., per il biennio 2013/2014, come, tra l'altro, si rinviene nella comunicazione dell'Azienda, trasmessa alla stessa ditta, con nota n. 417/p/12, del 21.12.2012.

Il relativo contratto è stato sottoscritto, tra le parti, in data 13.02.2013, per un importo complessivo di € 134.820,00, oltre IVA di legge, tenuto conto dell'offerta economica, presentata in sede di gara, di un prezzo unitario per pasto pari a € 7,49, oltre IVA, comprensivo di trasporto al domicilio dell'utente e ogni altro onere

Per l'anno 2015, con verbale di deliberazione del C.d.A. n. 26, del 28.10.2014, è stato deliberato l'affidamento diretto della fornitura in trattazione alla stessa società Vivenda S.p.A., per un corrispettivo unitario di € 7,53 e un importo complessivo stimato in € 39.909,00, oltre IVA (**Allegato n. 27**).

Per gli anni 2016 e 2017, l'Azienda ha proceduto, allo stesso modo, affidando la fornitura in trattazione, sempre, alla società Vivenda S.p.A., come si rileva dai verbali del

C.d.A., rispettivamente, n. 12, del 15.12.2015 (**Allegato n. 28**) e n. 34, del 05.12.2016 (**Allegato n. 29**).

Si precisa che, nel 2016, il contratto è stato stipulato in data 04.02.2016, prevedendo, anche in questo caso, un corrispettivo per singolo pasto pari a € 7,53 e un importo complessivo stimato in € 39.909,00, oltre IVA.

Nel 2017, invece, il contratto tra le parti è stato sottoscritto in data 22.02.2017, prevedendo un corrispettivo unitario per pasto pari a € 7,73, oltre IVA, e un importo complessivo stimato in € 35.000,00, oltre IVA.

In merito alle motivazioni che hanno indotto l'Azienda a procedere con affidamenti diretti, nei modi sopra precisati, dalla documentazione fornita, si evince quanto segue:

- dal (citato) verbale n. 26, del 2014 "*considerato che sono in corso, per il futuro, valutazioni di relative alla possibilità di accorpare il servizio in oggetto all'interno dell'appalto all'interno dell'appalto delle mense scolastiche del Comune stesso*" (**V. sempre Allegato n. 27**);

- dal citato verbale n. 12, del 2015 "*Valutata l'impossibilità di acquisire altre manifestazioni d'interesse per la fase del servizio relativa alla distribuzione al domicilio degli utenti, il Consiglio*". Non sono state, tuttavia, specificate le motivazioni di suddetta impossibilità (**V. sempre Allegato n. 28**);

- dal citato verbale n. 34, del 2016, non sono state indicate particolari motivazioni; tra l'altro, nello stesso verbale, è indicato un importo presunto dell'affidamento, pari a € 30.000,00, inferiore a quello indicato in sede di stipulazione del contratto, come sopra evidenziato, pari a € 35.000,00 (**V. sempre Allegato n. 29**).

Con riferimento alla situazione rappresentata, si rileva che l'affidamento in esame è stato prorogato annualmente, per tre volte, dal 2015 al 2017, in modo consecutivo, senza indicative motivazioni che vadano oltre a quelle generiche, addotte nei verbali deliberati da parte del C.d.A., riportate in precedenza.

Dalla documentazione fornita, in particolare, non sono evidenti le ragioni che hanno indotto l'Azienda a procedere con singoli affidamenti annuali e non, come nel triennio precedente, con un affidamento, appunto, triennale da realizzare con procedura di evidenza pubblica, in considerazione degli importi complessivi. La prassi seguita deve, pertanto intendersi in contrasto con il divieto di frazionamento artificioso di cui all'art. 125, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006 (norma di analogo tenore si rinviene nella disposizione di cui all'art. 51, comma 1 del d.lgs. 50/2016).

Procedura di affidamento servizio gestione paghe e contributi

Il servizio in esame è stato oggetto di procedura di gara, come si evince dal verbale di deliberazione n. 25, del 28.10.2014, con cui il C.d.A. ha autorizzato, la stessa procedura, per il quadriennio 2015/2018, per un importo di base d'asta pari a € 178.500,00, mediante R.d.O. trasmessa a 5 operatori economici del settore.

È, tuttavia, da rilevare che per gli anni antecedenti al 2015, considerati dallo scrivente (2013/2014), il servizio in esame è stato affidato in maniera diretta alla società A&F Consulting S.r.l., come si rileva dalla documentazione fornita.

Al riguardo, può essere citato il verbale del C.d.A. del 22.12.2011, relativo all'affidamento per il periodo 2012/2013 (**Allegato n. 30**), e il verbale, sempre del C.d.A., del 26.11.2013, per l'anno 2014 (**Allegato n. 31**).

Da suddetta documentazione, non sono emerse evidenti ragioni del perché l'Azienda non abbia proceduto con procedure di affidamento ultrannuali e, quindi, con procedure di gara.

Dalle fatture fornite, si è evinto che la somma liquidata alla suddetta società, per la fornitura del servizio in esame, è stata, rispettivamente, pari € 30.045,00, nel 2013, e € 31.476,00, nel 2014, al netto dell'IVA, per un importo complessivo, quindi, di € 61.521,00 (**Allegato n. 32**).

Procedura di affidamento servizio di sorveglianza

Il servizio in esame è consistito nel collegamento di tutti gli allarmi dei siti farmaceutici, di proprietà aziendale, e nell'attività di portierato da parte di operatori non armati, con il compito di gestire il flusso all'interno delle stesse farmacie.

Dalla documentazione fornita, è stato verificato che, nel corso del periodo esaminato, il servizio in trattazione è stato affidato in modo diretto alla medesima ditta (S.C.F.M. S.r.l.), con cui sono stati stipulati, periodicamente, i relativi contratti (**Allegato n. 33**).

Dagli elenchi forniti, in cui sono state indicate le procedure di acquisto intraprese dall'Azienda, è stato possibile quantificare l'importo liquidato (al netto dell'IVA), annualmente, per il servizio in questione (**Allegato n. 34**):

- 2013, € 31.276,00;
- 2014, € 31.276,00;
- 2015, € 18.411,52;
- 2016, € 18.812,00;
- 2017, € 18.812,00.

Nelle procedure esaminate, è stato riscontrato, sovente, che l'Azienda ha proceduto, per acquisto di forniture e servizi, con affidamenti diretti. Ciò può trovare giustificazione nella circostanza che, gli importi dei suddetti affidamenti annui, sono stati, in via generale, d'importo inferiore alla soglia di € 40.000,00. Circostanza che, tuttavia, non sarebbe sussistita qualora, gli stessi affidamenti, avessero avuto durata ultrannuale.

In quest'ultimo caso, il rappresentato *modus operandi* dell'Azienda potrebbe palesarsi, invero, come elusivo degli obblighi di indire procedure di gare, anche solo informali, attraverso artefatti frazionamenti, ciascun d'importo inferiore a € 40.000,00.

Tra l'altro, per ciascun tipo di affidamento esaminato, l'Azienda ha proceduto sia con acquisti annuali, con affidamenti diretti, e sia con acquisti ultrannuali, ricorrendo a procedure di evidenza pubblica, senza dare tuttavia congrua motivazione della diversità di comportamento registrato, nel periodo considerato, per lo stesso tipo di affidamento.

Con le modalità di affidamento rappresentate, inoltre, l'Azienda avrebbe agito senza attuare il principio di rotazione, avendo affidato, ciascun servizio, alla stessa ditta in ogni anno considerato e ciò in modo non conforme a quanto disposto dallo stesso regolamento interno.

Non da ultimo è da rilevare che un siffatto *modus operandi* è da ritenere sintomatico dell'assenza di un'efficace programmazione degli acquisti, come evidenziato in precedenza.

Infine, si precisa che, per quanto attiene i casi in cui un servizio o fornitura sia ricorrente, ossia ricorra ogni anno la necessità di provvedere al relativo affidamento, trova applicazione l'art. 35, comma 12, del nuovo codice degli Appalti (D.lgs. n. 50/2016).

Con suddetta norma, in particolare, è stato disposto che *"Se gli appalti pubblici di forniture o di servizi presentano caratteri di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è posto come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto:*

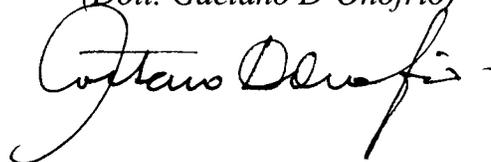
a) il valore reale complessivo dei contratti analoghi successivi conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, ove possibile, al fine di tenere conto dei cambiamenti in termini di quantità o di valore che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale;

b) il valore stimato complessivo dei contratti successivi aggiudicati nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio, se questo è superiore ai dodici mesi."

Roma, 30 maggio 2018

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.

(Dott. Gaetano D'Onofrio)



ELENCO TABELLE

TABELLA 1 - VALORE DELLA PRODUZIONE PERIODO 2013-2017.....	- 19 -
TABELLA 2 - RICAVI DI VENDITE E PRESTAZIONI PER AREE DI ATTIVITÀ PERIODO 2013-2017-	20 -
TABELLA 3 - COSTI DELLA PRODUZIONE PERIODO 2013-2017	- 21 -
TABELLA 4 - COSTI PER ACQUISTI MATERIE PRIME, SUSSIDIARIE, DI CONSUMO E MERCI PERIODO 2013-2017.....	- 22 -
TABELLA 5 - COSTO DEL PERSONALE PERIODO 2013-2017	- 23 -
TABELLA 6 - INCIDENZA PERCENTUALE SPESA DEL PERSONALE SU COSTO DI PRODUZIONE PERIODO 2013-2017	- 23 -
TABELLA 7 - RISULTATI DI ESERCIZIO PERIODO 2013-2017	- 23 -
TABELLA 8 - RISULTATI DI ESERCIZIO PERIODO 2010-2017	- 24 -
TABELLA 9 - RISULTATI GESTIONE CARATTERISTICA PER AREE D'INTERVENTO PERIODO 2013- 2016	- 24 -
TABELLA 10 - DATI STATO PATRIMONIALE PERIODO 2013-2016	- 26 -
TABELLA 11 - IMPORTI CREDITI PERIODO 2013-2016.....	- 27 -
TABELLA 12 - FONDO SVALUTAZIONE CREDITI PERIODO 2013-2016	- 27 -
TABELLA 13 - CREDITI VERSO CLIENTI PER SERVIZIO EROGATI PERIODO 2013-2016	- 28 -
TABELLA 14 - IMPORTI E NATURA CREDITI STRALCIATI PERIODO 2013-2016.....	- 28 -
TABELLA 15 - DISPONIBILITÀ LIQUIDE PERIODO 2013-2016	- 29 -
TABELLA 16 - VOCI PATRIMONIO NETTO PERIODO 2013-2016.....	- 30 -
TABELLA 17 - FONDO PER RISCHI E ONERI E PER TFR PERIODO 2013-2016	- 31 -
TABELLA 18 - INDEBITAMENTO PERIODO 2013-2016.....	- 32 -
TABELLA 19 - ONERI FINANZIARI PER ESIGENZE DI LIQUIDITÀ	- 33 -
TABELLA 20 - DEBITI VERSO FORNITORI PERIODO 2013-2016.....	- 33 -
TABELLA 21 - NATURA DEBITI COMMERCIALI PER TIPOLOGIA DI BENI E SERVIZI ACQUISTATI PERIODO 2013-2016	- 34 -
TABELLA 22 - PERSONALE IN SERVIZIO PERIODO 2013-2017	- 38 -
TABELLA 23 - RAPPORTO RICAVI DI VENDITA E COSTO DEL PERSONALE PERIODO 2013-2017	- 45
-	
TABELLA 24 - PERSONALE ASSUNTO E CESSATO PERIODO 2013-2017	- 46 -

ELENCO ALLEGATI

1. Deliberazioni C.d.A. adottate nel 2013 e 2014 riguardanti stralcio di crediti verso utenti servizi forniti dall'Azienda (Pag. 1);
2. Alcuni esempi di solleciti di riscossione volontaria verso utenti morosi (Pag. 3);
3. Prospetto oneri finanziari esercizio finanziario 2017 fornito dall'Ufficio Amministrazione e contabilità (Pag. 7);
4. Nota del Servizio Economato, del Comune di S. Giuliano Milanese, prot. n. 9207 del 27.02.2013 (Pag. 8);
5. Elenchi personale in servizio periodo 2013/2017 (Pag. 10);
6. Elenco assunzioni periodo 2013/2017 (Pag. 26);
7. Elenco di alcuni cedolini stipendiali D.G. pro tempore periodo 2013/2017 (codice dipendente MASGIU03001) (Pag. 29)
8. Elenco fornito dalla società esterna titolare del servizio di gestione paghe e contributi delle retribuzioni liquidate a favore del D.G. (codice dipendente MASGIU03001) (Pag. 36);
9. Verbale di deliberazione del C.d.A., n. 39, del 16.10.2009 (Pag. 38);
10. Fatture emesse nei confronti di GENIA S.p.A. nel 2010 (Pag. 40); ;
11. Fatture emesse nei confronti di GENIA S.p.A. nel 2011 (Pag. 50);
12. Fatture liquidate a favore professionisti esterni incarichi campionati 2013 (Pag. 60);
13. Verbale di deliberazione del C.d.A. n. 14, del 16.06.2014 (Pag. 65);
14. Contratto di collaborazione professionale sottoscritto con il dott. A.V., il 04.06.2014 (Pag. 66);
15. Contratto di collaborazione professionale sottoscritto con il dott. G.P., il 21.07.2014 (Pag. 69);
16. Contratto di collaborazione professionale sottoscritto con il dott. D.P., il 13.10.2014 (Pag. 72);
17. Contratto di collaborazione professionale sottoscritto con il dott. P.G. il 01.01.2016 (Pag. 75);
18. Verbale del Presidente del C.d.A. n. 46, del 02.01.2016 (Pag. 78) ;
19. Verbale di deliberazione C.d.A., n. 13, del 20.03.2017 (Pag. 79) ;
20. Nota dell'attuale D.G. di chiarimento riguardo le procedure utilizzate per l'acquisto di prodotti destinati alla vendita, nonché con riguardo alla rilevazione delle scorte e delle procure inventariali (Pag. 81) ;
21. Accordo quadro tra Confeservizi CISPEL Lombardia e Comifar Distribuzione S.p.A., per il biennio 2014-2015, stipulato il 03.04.2014 (Pag. 84);

22. Contratto derivato stipulato tra l'Azienda e Comifar Distribuzione S.p.A, per il periodo 2016/2017, sottoscritto in data 11.04.2016 (Pag. 87);
23. Mail della Direzione aziendale trasmessa in data 27.03.2018 (Pag. 90);
24. Documentazione di alcuni acquisti di prodotti farmaceutici effettuati in maniera diretta (Pag. 91);
25. Stralcio del contratto stipulato in data 31.12.2010 relativo ai servizi cimiteriali (Pag. 105);
26. Nota di accettazione proroga ditta aggiudicataria per il 2014, del 15.11. 2013 (Pag. 110);
27. Verbale di deliberazione del C.d.A. n. 26 del 28.10.2014 (Pag. 111);
28. Verbale di deliberazione del C.d.A., n. 12, del 15.12.2015 (Pag. 112);
29. Verbale di deliberazione del C.d.A., n. 34, del 05.12.2016 (Pag. 113) ;
30. Verbale del C.d.A., del 22.12.2011 (Pag. 115);
31. Verbale del C.d.A., del 26.11.2013 (Pag. 116);
32. Fatture liquidate per servizio gestione paghe e contributi periodo 2013/2014 (Pag. 117);
33. Contratti stipulati per il servizio di sorveglianza periodo 2013/2017 (Pag. 125);
34. Stralcio elenco procedure di acquisto periodo 2013/2017 (Pag. 134).

