



COMUNE DI CASTELFIDARDO

(Ancona)

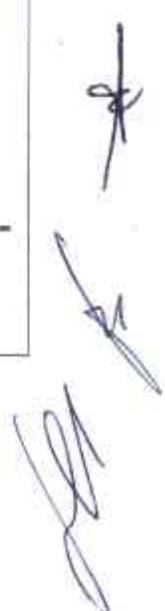
—oooloo—



VERBALE N. 10 DEL 7 APRILE 2015
DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Prot. n. 5388 del 7.04.2015

**PARERE RELATIVO ALLA DELIBERA DEL
CONSIGLIO COMUNALE N. 16 DEL 19.02.2015
RIGUARDANTE:
“APPROVAZIONE CONVENZIONE CON LA
COOSS MARCHE PER REALIZZAZIONE E
GESTIONE DI UNA NUOVA CASA DI RIPOSO –
RESIDENZA PROTETTA”**





COMUNE DI CASTELFIDARDO

**DELIBERA DEL CONSIGLIO COMUNALE N. 16 DEL 19.02.2015
RELATIVA A: "APPROVAZIONE CONVENZIONE CON LA COOSS
MARCHE ONLUS PER REALIZZAZIONE E GESTIONE DI UNA CASA
DI RIPOSO - RESIDENZA PROTETTA"**

--==000000==--

Il Collegio dei Revisori dei Conti:

Dott. Ugo Maria Fantini, Presidente

Rag. Angelo Linci, Revisore

Dott. Nazzareno Tossici, Revisore

premesse:

- al Collegio dei Revisori dei Conti è stato chiesto di esprimere il proprio parere sulla fattibilità dell'iniziativa di cui in epigrafe entro il giorno 9 aprile 2015;
- la documentazione sottoposta all'esame del collegio consiste nella seguente:
 - delibera del consiglio comunale n. 16 del 19.02.2015;
 - convenzione tra il comune di Castelfidardo e la cooperativa sociale COOSS Marche allegata alla delibera di cui al punto precedente;
 - atto della Giunta n. 13 del 8.02.2015; avente per oggetto la convenzione tra il comune e la COOSS Marche;
 - atto della Giunta n. 19 del 17.02.2014 avente per oggetto "casa di riposo - approvazione accordo procedimentale per la realizzazione e gestione di una nuova casa di riposo-residenza protetta - modifica cronoprogramma";
 - atto di determina del Settore n. 7 Servizi Sociali n. 7/000318 del 3.08.2012 avente per oggetto "servizio casa di riposo - approvazione avviso esplorativo per realizzazione struttura e gestione servizio casa di riposo - residenza protetta";



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- atto di determina n. 7/000370 del 7.09.2012 avente per oggetto "casa di riposo - presa d'atto acquisizione documentazione per manifestazione interesse";
- atto della Giunta n. 107 del 20.06.2013 avente per oggetto "casa di riposo - approvazione accordo procedimentale per la realizzazione e gestione di una nuova casa di riposo - residenza protetta";
- atto della Giunta n. 137 del 2.08.2012 avente per oggetto "approvazione atto di indirizzo servizio casa di riposo";

inoltre, in data 18.03.2015, il Comune di Castelfidardo, a seguito di richiesta avanzata dal Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti, in merito alla necessità di esaminare gli atti e i documenti a corredo della "manifestazione d'interesse", trasmetteva a mezzo P.F.C. la seguente documentazione:

- atto costitutivo della cooperativa;
- bilancio relativo all'esercizio 2011;
- progetto assistenziale della cooperativa e modalità di svolgimento dell'attività;
- dichiarazione resa dal legale rappresentante della cooperativa e presidente del consiglio di amministrazione, Amedeo Duranti, quale "manifestazione di interesse e di impegno" nella realizzazione e gestione di una nuova casa di riposo-residenza protetta da convenzionarsi con il comune di Castelfidardo;
- dichiarazione di possesso dei requisiti di cui agli artt. 4 e 10 dell'avviso pubblico esplorativo, resa dal legale rappresentante della cooperativa e presidente del consiglio di amministrazione;
- progetto di gestione/modalità di organizzazione del servizio;
- progetto relativo alla "lottizzazione comparto edificabile in Via Carlo Marx - località Acquaviva" ed avente per oggetto "ipotesi progettuale per ubicazione di una residenza protetta sul lotto 3", redatto da Dott. Ing. Annachiata Duri e Dott. Arch. Matteo Duri;
- piano economico - finanziario dell'iniziativa;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- nota descrittiva al piano economico e finanziario;
- carta del servizio Residenza Protetta di Castelfidardo;
- il Sindaco, con comunicazione del 3.04.2015, sollecitava la trasmissione del parere entro il giorno 9 aprile 2015;
- il sottoscritto Presidente, in risposta alla comunicazione del Sindaco, di cui al punto precedente, con PEC in pari data, precisava:
 - ✓ di attendere la nota di doglianza che la COOSS Marche, a dire della segretaria dell'Ente, Sig.ra Palmieri, ha trasmesso al Comune e nella quale la cooperativa sollecitava il parere del Collegio dei Revisori il cui ritardo avrebbe pregiudicato l'accesso al credito bancario;
 - ✓ che il collegio, formalmente insediato soltanto dal 24.02.2015, era stato occupato su più fronti (sul punto si rinvia alla porta motiva del presente parere adottato dal Collegio dei Revisori);
 - ✓ che il Collegio non avrebbe fatto mancare la propria collaborazione anche in tale circostanza ed il parere sulla complessa operazione sarebbe stato fornito possibilmente nel termine indicato del 9 aprile 2015;

tutto ciò premesso;

- Visto l'art. 194 del T.U.E.L.;
- Visto l'art. 239 del T.U.F.L.;
- Visto lo statuto del Comune;
- Visto il regolamento di contabilità;
- Vista la documentazione, come indicata in premessa e sottoposta all'esame del Collegio;

OSSERVA

1. Il collegio evidenzia, preliminarmente, di essersi insediato in data 24.02.2015 (cfr. verbale di insediamento agli atti dell'Ente), appena una settimana dopo l'uscita del



COMUNE DI CASTELFIDARDO

precedente organo di controllo, di essere stato interpellato dall'Ente per diversi aspetti e di aver svolto una doverosa e necessaria attività preliminare di verifica delle registrazioni contabili dell'Ente, con particolare riguardo ai residui ed agli altri adempimenti correnti che l'Ente è tenuto a svolgere.

Oltre a ciò, il collegio ha già svolto una verifica straordinaria di cassa, all'atto dell'insediamento ed un'ulteriore verifica ordinaria di cassa in data 24.03.2015, senza considerare che nelle more dell'emissione del presente parere motivato, il Collegio è già impegnato ad esaminare il conto consuntivo 2014 e il bilancio di previsione 2015-2017, entrambi previsti (anche se non ancora calendarizzati) dall'Ente per un prossimo consiglio di fine aprile.

Tale premessa si rende necessaria per comprendere l'oggettiva impossibilità di esprimere, prima d'oggi, un giudizio il più informato possibile sulla complessa iniziativa dell'affidamento in convenzione del servizio assistenziale prestato dall'Ente in favore degli anziani.

La complessità dell'operazione si evince dalla semplice constatazione che la delibera sottoposta (oggi) all'organo di controllo richiama una serie notevole di atti già deliberati negli anni precedenti e che trovano nell'atto di indirizzo deliberato dalla Giunta n. 137 del 2.08.2012 (salvo errori) il primo passo formale verso l'esternalizzazione del servizio "casa di riposo". E' bene sottolineare che dal 2012 ad oggi si sono susseguiti una serie di atti (in premessa richiamati) che dimostrano come (evidentemente) sia stato laborioso e complesso l'iter per la definizione dell'operazione.

Il Collegio è ben consapevole che la delibera in esame e la relativa convenzione allegata sono atti di indubbia rilevanza la cui portata, anche ai fini degli effetti in grado di produrre negli anni successivi, sono importantissimi. Come è altrettanto consapevole che il proprio parere sulla delibera n. 16 del 19.02.2015 e l'allegata convenzione, presuppone un giudizio (in definitiva) complessivo sull'intera iniziativa che l'Ente si accinge a concludere.

Ed è proprio per questo motivo che la notevole documentazione relativa all'iniziativa



COMUNE DI CASTELFIDARDO

sottoposta all'esame del collegio, pari a circa 280 pagine (che, peraltro, come si avrà modo di evidenziare, si ritengono non esaustive) avrebbe meritato senz'altro ancora più tempo rispetto al termine del 9 aprile 2015 indicato dal Sindaco, soprattutto perché gli aspetti sono molteplici.

Gli elementi cognitivi sino ad ora acquisiti (ma con riserva di ulteriori e più dettagliati approfondimenti qualora venga concesso un più ampio lasso temporale) sono, comunque, già sufficienti a consentire al Collegio di esprimere il proprio giudizio sull'operazione, da considerarsi quale punto di partenza imprescindibile per un eventuale ed ulteriore esame della delibera e della convenzione (qualora l'Ente lo ritenga opportuno) che il Collegio dei Revisori si dichiara sin d'ora disponibile a svolgere.

E' evidente che termini più ampi per un esame analitico e dettagliato della convenzione sotto ogni profilo (anche con la sottoscrizione di accordi separati ma ufficializzati nella convenzione) sarebbe stato auspicabile (si badi bene) non solo all'organo di revisione e controllo (al quale l'operazione viene sottoposta all'esame per la prima volta) ma anche e soprattutto all'Ente chiamato a pronunciarsi su una questione di notevole impatto sociale.

E' altrettanto evidente, e il Collegio dei Revisori, ne è pienamente consapevole, come del resto ne è perfettamente consapevole il Comune che delibera e convenzione rappresentano (in definitiva) atti di chiusura che dovrebbero portare a compimento un iter amministrativo (evidentemente non semplice tanto che è) iniziato tre anni fa e segnare l'inizio di una serie di formalità ed impegni di cui:

- a) in parte, già definiti;
- b) per altra buona parte (peraltro su aspetti sostanziali del rapporto tra l'Ente e la cooperativa di non poco conto) ancora tutti da definire in quanto rinviati:
 - ✓ a successive determinazioni di Giunta;
 - ✓ ad accordi da assumere in itinere con la cooperativa;
 - ✓ a << successivi accordi per meglio chiarire o per precisare o per integrare il contenuto delle singole clausole della presente convenzione >> (cfr. pag. 21 della convenzione).



COMUNE DI CASTELFIDARDO

Ed è proprio quest'ultimo aspetto, sicuramente tra i più critici tra quelli emersi dall'esame degli atti posti all'attenzione dell'organo di revisione, a preoccupare maggiormente il Collegio.

Infatti, il principio che il Collegio ritiene debba essere posto a base di una corretta definizione del rapporto tra le parti è quello di definire e regolamentare già oggi, in sede di stipula della convenzione, ogni aspetto del rapporto per valutare l'impatto sul bilancio dell'Ente e quello sociale della prestazione nell'ottica di evitare di rinviare al futuro soluzioni e regolamentazione di aspetti che, peraltro, sono di primaria importanza e che interferiscono sui futuri impegni finanziari dell'Ente e sul rapporto tra le parti.

Del resto, oltre a ragionevoli criteri prudenziali, tale principio è coerente con quanto disciplinato dall'art. 55 dello Statuto dell'Ente a proposito di "convenzioni": *<< 1. Le convenzioni sono finalizzate allo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi. Esse stabiliscono i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie >>*.

2. In primo luogo questo Collegio osserva che il parere sull'iniziativa è richiesto quando ormai molti aspetti sono stati già definiti; addirittura tra l'Ente e la cooperativa sono già stati formalizzati diversi atti di sicura rilevanza ed assunti impegni reciproci.

Infatti, si legge nella delibera che:

- è stata approvata, ai sensi dell'art. 30 della L. R. 30/92 e successive modificazioni ed integrazioni ed ai sensi dell'art. 5, comma 13 lettera b) del Decreto Legge 15.05.2011 n. 70 convertito in legge il 12.07.2011 n. 106 la prima variante al Piano di Lottizzazione dell'area residenziale ubicata in Via C. Marx, località Acquaviva (dove è previsto l'insediamento della progettata struttura su indicazione della cooperativa come riportato a pag. 3 della convenzione), presentata in data 1.10.2013 prot. n. 11317, dal legale rappresentante della ditta proprietaria, *<< a condizione che siano rispettate tutte le prescrizioni dettate dagli enti competenti già riportate nell'atto di adozione*



COMUNE DI CASTELFIDARDO

che quelle riportate nel presente atto e composto dagli elaborati tecnico – grafici allegati all'atto di G. M. di adozione n. 7/2014 >> (cfr. pag. 3 della delibera);

- è stato approvato il progetto definitivo delle opere di urbanizzazione pubbliche annesse al Piano di Lottizzazione residenziale ubicato in Via C. Marx – località Acquaviva – presentato in data 18.09.2014, prot. n. 12426 ed integrato in data 26.09.2014, prot. n. 12856; sul punto si invita l'Ente a chiarire meglio e a fornire giustificazioni ulteriori (e comunque, prima della firma della convenzione) indicando, in ogni caso, l'importo degli oneri di urbanizzazione e qualora intenda rinunciare al loro introito dimostrando la coerenza della scelta con il rispetto delle vigenti disposizioni di legge; la questione va definita anticipatamente rispetto alla firma della convenzione anche in considerazione del fatto che la cooperativa deve tener conto dell'onere aggiuntivo sul Piano Economico e Finanziario dell'operazione;
- è stato redatto dalla cooperativa il crono programma degli interventi da attuare per la realizzazione e la gestione della struttura (P.E.C del 17.06.2013 e 18.06.2013 inviate dalla cooperativa all'Ente come richiamate a pag. 3 della convenzione);
- è stato modificato, con atto di Giunta Comunale n. 19 del 17.02.2014 il precedente atto n. 107/2013 << *limitatamente all'approvazione del cronoprogramma dei lavori* >> (cfr. pag. 4 della convenzione);
- è stato sottoscritto tra le parti, in data 4.07.2013 rep. n. 5998, in esecuzione della delibera di Giunta Comunale n. 107 del 20.06.2013, << *un accordo procedimentale per la realizzazione e la gestione di una nuova casa di riposo-residenza protetta, soggetta a convenzione* >> (cfr. pag. 3 e 4 della convenzione);
- è stata stipulata, in data 12.07.2014 una convenzione tra il Comune di Castelfidardo e la ditta proprietaria dell'area;
- è stato approvato, con delibera di Giunta n. 132 del 20.11.2014, esecutiva, il progetto definitivo delle opere di urbanizzazione pubbliche annesse al Piano di Lottizzazione residenziale ubicato in Via C. Marx – località Acquaviva – presentato



COMUNE DI CASTELFIDARDO

in data 18.09.2014, prot. n. 12426 ed integrato in data 26.09.2014, prot. n. 12856;

- è stato rilasciato, in data 9.02.2015, il permesso di costruire n. 4/2015 alla cooperativa COOSS Marche.

Va anche preso atto che il parere che viene richiesto al Collegio riguarda la delibera n. 16 adottata dal Consiglio Comunale in data 19.02.2015 ed è vincolante per l'efficacia della delibera stessa.

Tuttavia, a fronte della complessa problematica sottoposta all'esame del Collegio dei Revisori e al conseguente parere dal quale dipende l'efficacia della delibera, si contrappongono (in apparente contraddizione) alcuni passi della delibera.

Infatti: da una parte, il Consiglio reputa di << subordinare l'efficacia della presente deliberazione alla successiva acquisizione del parere del Collegio dei Revisori, ... dando atto sin d'ora che il Consiglio Comunale si adeguerà agli eventuali rilievi che dovessero essere formulati >> (cfr. pag. 6); in altra parte, si autorizza << il Dirigente Responsabile del Settore alla firma dello stesso, apportando se necessario e opportuno piccole modifiche di dettaglio che rispettino comunque le finalità e lo spirito dell'accordo >> (cfr. pag. 3); in altra parte ancora, si autorizza il Responsabile del competente Settore VII, << qualora si renda opportuno e/o necessario per la stipula, ad apportare eventuali lievi modifiche e/o integrazioni, purché solo di carattere formale e tali da rispettare pienamente lo spirito ed i principi sottesi alla presente convenzione >> (cfr. punto 6 a pag. 7).

Va, dunque, preso atto che la COOSS Marche è risultata aggiudicataria dell'iniziativa per la realizzazione e la gestione di una nuova casa di riposo e residenza protetta a seguito di manifestazione d'interesse pervenuta all'Ente, a firma del presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante della cooperativa (non risulta allegata la delibera del consiglio di amministrazione che a norma dell'art. 48 dello statuto della cooperativa, avrebbe dovuto preliminarmente ed opportunamente adottare la decisione di presentare la "manifestazione d'interesse" al Comune di Castelfidardo; si invita l'Ente ad effettuare opportune verifiche sul punto e a richiedere la documentazione alla cooperativa) entro la data del 3.09.2012 prevista nell'avviso



COMUNE DI CASTELFIDARDO

esplorativo”.

L'avviso esplorativo prevedeva un termine di 30 giorni (con pubblicazione all'albo pretorio e per 30 giorni consecutivi sul sito internet dell'Ente) che, ad avviso del Collegio appare, obiettivamente, troppo ristretto rispetto non solo all'indubbia rilevanza del progetto, ma anche alla complessa e laboriosa attività preliminare da svolgere (dalla predisposizione del progetto di assistenza al piano economico – finanziario, ecc.) e alla notevole documentazione da produrre.

Non risulta che il precedente collegio dei revisori abbia espresso pareri o sia stato in qualche modo coinvolto dall'amministrazione comunale in merito all'importante operazione che l'Ente si accinge a compiere.

Fatta questa opportuna premessa, di seguito si illustrano gli aspetti della delibera e della convenzione allegata che, secondo, il parere di questo Collegio evidenziano aspetti critici dai quali si raccomanda di tener conto prima della stesura definitiva della convenzione e della sua firma.

3. Una prima criticità dell'accordo che questo Collegio ritiene di dover cogliere riguarda il dubbio che il Comune possa svolgere (almeno sulla base delle attuali previsioni stabilite nella convenzione) una forma di controllo effettiva (che non sia solo formale o apparente), nei confronti della cooperativa.

Occorre tener presente che la cooperativa è, comunque, un soggetto terzo dotato di autonoma personalità giuridica e forme di “controllo” dell'Ente sull'attività della cooperativa fino anche a condizionarne le scelte potrebbero entrare in contrasto (se non opportunamente regolamentate) con l'autonomia decisionale della cooperativa sulla quale, come peraltro, si evidenzia nella delibera (pag. 4), grava (come è ovvio che sia) ed in via esclusiva il “rischio d'impresa”.

Si raccomanda che al di là dell'impegno formale assunto tra le parti (cfr. pag. 18 e seguenti) siano regolamentati nella convenzione, i seguenti punti:

- le materie da condividere;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- gli strumenti;
- l'esercizio di poteri ispettivi diretti e concreti sull'attività specifica svolta dalla cooperativa oggetto di convenzione
- modalità e tempistiche del controllo da parte del Comune attraverso la partecipazione diretta dell'amministrazione comunale;

inoltre è imprescindibile la previsione di vincoli da parte del consiglio di amministrazione della cooperativa che prevedano espressamente la preliminare acquisizione di pareri vincolanti del Comune in materia di:

- obiettivi strategici;
- bilancio;
- qualità dell'amministrazione;
- decisioni che riguardano l'effettuazione delle prestazioni in favore degli anziani che vanno dalla tariffa applicata ai servizi forniti e ad ogni altro aspetto inerente il servizio di "casa di riposo - protetta" fino ad oggi gestito direttamente dal Comune.

E' fondamentale che le parti, proprio allo scopo di garantire una comune e costante condivisione di obiettivi e scelte a tutto campo, attraverso la costituzione della commissione (già prevista nella convenzione) e alla quale è opportuno che faccia parte almeno anche un esponente del c.d.a. della cooperativa e non, come si afferma nella convenzione << un proprio rappresentate (di preferenza il proprio referente formalmente nominato) ad eventuali incontri/riunioni >> (cfr. pag. 19), si definiscano preliminarmente (e non 60 giorni dopo la stipula della convenzione come si stabilisce a pag. 18 della convenzione) tutti gli aspetti sopra delineati dal Collegio affinché, dopo il pronunciamento dei rispettivi organi deliberanti del Comune e della cooperativa (con apposita delibera del c.d.a.) entrino a far parte integrante della convenzione.

Si richiama a tal proposito l'art. 55 dello Statuto dell'Ente in materia di "convenzioni" che sul punto prevede: << 2. Le convenzioni possono prevedere la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli Enti



COMUNE DI CASTELFIDARDO

partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti >>.

4. E' indispensabile, secondo il Collegio, prevedere il rilascio, da parte della cooperativa, di una garanzia bancaria (a prima richiesta) o di altra garanzia reale (da ottenere anche previa costituzione di un vincolo sull'immobile che dovrà ospitare la struttura) a favore dell'Ente a fronte dei costi che quest'ultimo si potrebbe trovare a sostenere all'improvviso, in caso di interruzione per qualsiasi motivo delle prestazioni da parte della cooperativa. Nella quantificazione dell'importo della garanzia si dovrebbe tener conto almeno dei costi che si andrebbero a sostenere per approntare con urgenza quanto necessario per garantire la prosecuzione del servizio per almeno due/tre anni, il tempo strettamente necessario per riorganizzare il servizio *ex novo*.

Sul punto la convenzione lascia il Comune completamente sprovvisto di tutele, in quanto, si stabilisce che *<< ulteriori garanzie e specifiche tutele per il perseguimento dell'interesse pubblico e per la cura dei livelli dei servizi erogati, nell'eventualità che la Cooperativa sociale Onlus Cooss Marche con sede in Ancona possa essere coinvolta nelle procedure concorsuali, in particolare in caso di liquidazione coatta amministrativa e di fallimento >>* sono rinviate a quanto le parti *<< potranno concordare >> in futuro << mediante successivi atti >>* (pag. 18). Così, come formulata, la clausola è francamente improponibile.

La garanzia si impone, tanto più che nella convenzione, che appare troppo sbilanciata in favore della cooperativa:

- a) il Comune si impegna a cessare l'attività diretta di assistenza agli anziani (fino ad oggi assicurata presso l'attuale struttura comunale C. Mordini) *<< in concomitanza con l'avvio della nuova gestione della realizzanda casa di riposo-residenza protetta e per tutto il periodo del convenzionamento, salvo espressa autorizzazione scritta da parte della COOSS Marche >>* (pag. 4); clausola che il Collegio invita a riesaminare anche per valutare se, così come formulata, non sia in contrasto con il dovere istituzionale di garantire il servizio sociale che (in quanto da garantire) non può essere condizionato dalla preventiva autorizzazione di un terzo soggetto;



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- b) il Comune si impegna, altresì, a non convenzionarsi con altri soggetti pubblici o privati che gestiscano analoghe strutture (pag. 4);
- c) nel caso in cui << *doesse sorgere in futuro la pubblica esigenza di ulteriori posti convenzionati oltre i 45 già previsti (inclusi quelli eventuali ulteriori convenzionati alla data dell'avvio della gestione) l'Amministrazione Comunale e la COOS Marche si incontreranno per trovare una soluzione di comune accordo al fine di garantire il pubblico interesse* >>; occorre, innanzitutto rilevare che diversi sono gli interessi delle parti ed inoltre la clausola lascia troppa discrezionalità, rinviando a soluzioni future che, invece, secondo il collegio dovrebbero essere già definite all'atto della sottoscrizione per evitare contrasti e divergenze che domani potrebbero sorgere tra le parti a tutto svantaggio del servizio che, invece, deve continuare ad essere assicurato da parte del Comune; la clausola va, quindi, modificata stabilendo sin da oggi in quale modo il Comune intende assicurare il servizio qualora dovessero sopravvenire esigenze ulteriori;
- d) il Comune si impegna << *a non revocare e/o annullare e/o modificare, senza il consenso vincolante della COOSS Marche ..., il menzionato trasferimento, presso la nuova struttura, dei posti già convenzionati dal Comune con l'ASUR per la casa di riposo C. Mordini, e/o eventuali altri posti che medio tempore potranno essere convenzionati* >>; vale quanto osservato dal Collegio alla precedente lettera a); con l'ulteriore precisazione che preventive autorizzazione e vincoli da parte della COOSS Marche minano l'autonomia del Comune compromettendo la possibilità per l'Ente di svolgere ciò che istituzionalmente è chiamato a svolgere e a garantire;
- e) nel caso in cui << *non vi sia rinnovo o proroga del presente rapporto convenzionale* >> si conviene che << *le modalità più adeguate per "ritrasferire" le autorizzazioni, per i posti letto originariamente assegnate dalla Regione/ASUR per la casa di riposo Ciriaco Mordini, in capo al Comune* >>, saranno valutate e definite 5 (cinque) anni prima della scadenza della convenzione; trattasi di un aspetto che secondo il Collegio va disciplinato prima della stipula della convenzione, soprattutto anche in funzione dell'eventuale cessazione e/o interruzione delle prestazioni (per qualsiasi motivo), da parte della



COMUNE DI CASTELFIDARDO

cooperativa, verso le quali il Collegio ha formulato i propri rilievi in apertura del presente paragrafo;

- f) nell'ambito delle sorti della gestione affidata alla cooperativa, il Collegio solleva anche qualche perplessità sulla legittimità della clausola prevista nella convenzione in cui si stabilisce che << *Qualora il Consiglio comunale autorizzi (nd.r. alla cooperativa) il trasferimento e/o la cessione della gestione della struttura, ciò potrà avvenire solo a favore di altra cooperativa sociale, o a favore di altro analogo soggetto, di fiducia del Comune di Castelfidardo, che offra adeguate garanzie in termini di capacità, esperienza, competenza e solidità economico-finanziaria, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge. In tal caso dovrà essere espressamente previsto il subentro di tale soggetto nel complesso dei rapporti giuridici facenti capo alla Cooperativa sociale Onlus Cooss Marche con sede in Ancona, in dipendenza della presente convenzione con il Comune >>; si ritiene che trattandosi di nuovo affidamento in convenzione, per ovvie ragioni di chiarezza e trasparenza nei rapporti, l'Ente debba procedere mediante regolare gara pubblica, procedura che va esplicitata con altrettanta chiarezza nella convenzione e non lasciata alla libera interpretazione.*

I dati economici e finanziari forniti dalla cooperativa e a disposizione del Collegio ed anche del Comune, sono ormai troppo datati per formulare un giudizio attuale e prognostico sulla sostenibilità dell'operazione da parte dell'aggiudicataria, se solo si considera che il bilancio della cooperativa allegato alla originaria manifestazione d'interesse risale al 2011. Quindi, è opportuno e fondamentale che il Comune anche attraverso l'acquisizione diretta degli atti pubblici disponibili presso il Registro delle Imprese (visure, atti, delibere e bilanci completi di nota integrativa e relazione sulla gestione) richieda alla cooperativa (prima dell'assunzione di ulteriori impegni reciproci) un aggiornamento di tutti i dati a suo tempo comunicati (bilanci, Piano Economico Finanziario, piano dell'investimento e tempi e modalità del finanziamento, ecc.) dalla quale possa evincersi l'attuale situazione economica, finanziaria e patrimoniale, i vincoli gravanti sugli immobili e la sostenibilità dell'investimento.

Si chiede, infatti, il collegio se il requisito della sostenibilità finanziaria dell'operazione



COMUNE DI CASTELFIDARDO

richiesto ai fini dell'aggiudicazione della convenzione, ieri positivamente valutato, in considerazione del notevole lasso temporale trascorso, nonché anche alla luce delle osservazioni che in appresso vengono formulate al riguardo, sia ancora (ammesso che lo fosse) ancora rispettato.

Dai dati oggi disponibili estrapolati dal bilancio (2011), dal Piano Economico Finanziario e dalla ulteriore documentazione allegata alla "manifestazione d'interesse" emergono le seguenti risultanze:

voci del bilancio 2011	importi
beni (fabbricati, terreni, impianti, attrezzature, ecc.)	11.679.300,00
volume degli affari	45.788.176,00
crediti correnti	19.339.068,00
disponibilità liquide	1.277.745,00
debiti correnti	24.487.378,00
Fondo trattamento fine rapporto di lavoro	4.447.878,00
capitale sociale	3.607.899,00
patrimonio netto	7.607.520,00
rischi assunti dall'impresa per fidejussioni a imprese controllate	470.000,00
oneri finanziari	454.033,00
fidejussioni ricevute	6.626.602,00

In considerazione della situazione finanziaria che emerge dai dati esposti in tabella, si



COMUNE DI CASTELFIDARDO

invita il Comune ad acquisire ulteriori elementi di valutazione ed in particolare una relazione documentata e dettagliata del consiglio di amministrazione sulla situazione finanziaria corrente della cooperativa nella quale, tra l'altro, in considerazione della notevole esposizione debitoria ed a fronte di crediti altrettanto rilevanti rispetto al volume degli affari, si forniscano giustificazioni (sulla loro esigibilità) oltre a più puntuali indicazioni sulle modalità di acquisizione dei mezzi finanziari, sulla sostenibilità finanziaria dell'investimento nell'ambito dell'intera attività svolta dalla cooperativa, nonché sugli << ulteriori approfondimenti e precisazioni successive >> inerenti l'entità dell'investimento previsto in € 4.900.000,00 (ma anche sul relativo costo complessivo dell'operazione) che l'aggiudicataria si era riservata di fornire (cfr. prima pagina della "nota descrittiva al Piano Economico Finanziario"), visto che la cooperativa prevede:

- un investimento totale di € 4.900.000,00, di cui: € 4.350.000,00 per la realizzazione dell'immobile, compreso il terreno; € 550.000,00, per arredi ed attrezzature;
- l'utilizzo di mezzi propri, per € 1.300.000,00; sul punto si invita il Comune a richiedere alla cooperativa di fornire ulteriori elementi ed indicazioni su come intende reperire tale disponibilità senza alterare l'equilibrio monetario e finanziario della cooperativa;
- prestito dai soci, per € 1.300.000,00;
- mutuo, per € 1.750.000,00;
- mutuo chirografario, per € 550.000,00.

È opportuno, inoltre, che il Comune acquisisca, preliminarmente alla stipula della convenzione, anche un'attestazione da parte dell'organo di controllo e di revisione della cooperativa in cui si attesti l'attendibilità della situazione finanziaria, nonché la sostenibilità dell'investimento programmato ed assicuri la sussistenza dei presupposti della continuità aziendale.

5. Il preliminare assenso dell'ASUR (pag. 9 della convenzione), secondo il collegio, non



COMUNE DI CASTELFIDARDO

può essere acquisito dopo la stipula della convenzione. Quanto meno va acquisito presso l'ASUR un parere preventivo sulla fattibilità dell'operazione (ovviamente per quanto di competenza dell'ASUR) tanto più che trattandosi di << una innovativa forma di gestione di servizi pubblici locali, di natura socio-assistenziale e sanitaria, da parte di soggetto qualificato del terzo settore >> (pag. 3 della delibera) consentirebbe all'Ente non solo di raccogliere eventuali raccomandazioni o, comunque, elementi utili ai fini degli step successivi, ma anche (e soprattutto) di evitare la sottoscrizione di atti al "buio".

Per lo stesso motivo va acquisito, preliminarmente, il parere/assenso da parte della Regione Marche (e di eventuali soggetti pubblici e/o privati) in considerazione del fatto che è l'Ente che eroga contributi.

Va, inoltre, chiarito se alla cooperativa spetta esclusivamente il contributo per la retta (come sembrerebbe che sia), oppure anche i contributi a qualsiasi titolo erogati da chiunque per la gestione del servizio di assistenza agli anziani e destinati, per esempio, alle strutture (arredi, attrezzature, ecc.). L'esclusione di quest'ultima fattispecie, sembra potersi ricavare dalla clausola in cui si stabilisce che << resta in ogni caso fermo il principio generale secondo cui il Comune non riconoscerà al gestore della struttura alcun corrispettivo né alcun contributo per la sua realizzazione e per la gestione del servizio >> (pag. 13 della convenzione). Va tuttavia ulteriormente precisata e meglio dettagliata nei particolari l'esclusione della cooperativa da ogni altra forma di contribuzione che dovesse pervenire o essere riconosciuta per qualsiasi motivo al Comune.

6. Vanno stabilite le dinamiche che farebbero scattare l'adeguamento delle tariffe fornendo maggiori elementi di certezza, anche prevedendo esplicito rinvio a parametri e indicazioni dell'ASUR e della Regione. Così come vanno inserite in convenzione tutte le altre tariffe poste a carico dell'utenza non ritenendò sufficiente, per ovvie ragioni di informativa, chiarezza e trasparenza, la clausola in cui si prevede che << Le altre tariffe sono definite sulla base di quanto stabilito nel Piano Economico e Finanziario allegato alla manifestazione di interesse >>. E' ovvio, inoltre, che il Piano Economico e Finanziario (del



COMUNE DI CASTELFIDARDO

quale è opportuno che il Comune richieda un aggiornamento) deve essere, comunque, necessariamente allegato alla convenzione per costituirne parte integrante.

Poiché nella convenzione si stabilisce che la cooperativa verrà considerata "agente contabile" limitatamente alle rette << e sarà sottoposta all'obbligo della resa del conto annuale sempre limitatamente a dette rette entro il 30 gennaio dell'anno successivo >>, va opportunamente precisato che all'organo di revisione del Comune è sempre consentito svolgere i controlli di legge al pari di quelli svolti nei confronti di ogni altro "agente contabile" del Comune.

7. La problematica del personale attualmente in servizio presso la casa di riposo C. Mordini rappresenta un'ulteriore criticità che va assolutamente fronteggiata (ed opportunamente regolamentata) preliminarmente con gli strumenti e le procedure previste dalle vigenti disposizioni di legge in materia di rapporti di lavoro.

Infatti, sul punto la convenzione nulla (in buona sostanza) stabilisce atteso che il passaggio del rapporto di lavoro alla cooperativa sarà definito solo se i lavoratori accetteranno di trasferirsi alla cooperativa. Inoltre tale trasferimento (qualora accettato dai lavoratori) dovrebbe avvenire a condizioni il cui onere per l'Ente non solo non è stato neanche stimato, visto che si prevede una << adeguata e motivata compensazione economica, da parte del Comune, che garantisca alla Cooperativa sociale Onlus Coos Marche di Ancona oneri non superiori a quelli sostenuti con proprio personale per le corrispondenti mansioni >> (lettera a) pag. 14) senza alcuna ulteriore precisazione e quantificazione, ma non sarebbe neanche stimabile visto che nella convenzione si stabilisce che:

- 1) << le parti (Comune, OO.SS. e Cooperativa sociale Onlus Cooss Marche di Ancona) si impegnano alla successiva stipula di un protocollo finale d'intesa che recepisca il contenuto degli accordi ed i relativi obblighi da assumere >> (pag. 14);
- 2) il Comune << si riserva di individuare tale personale e quantificare gli eventuali importi dovuti alla Cooperativa ... prima del trasferimento della gestione alla nuova struttura, e comunque in tempo utile per definire i passaggi indicati, adottando gli opportuni e necessari atti >> (pag. 14).



COMUNE DI CASTELFIDARDO

Elementi utili alla determinazione dell'impatto finanziario (anche solo in via prognostica) non possono cogliersi neanche dal successivo passaggio contenuto nella convenzione in cui si stabilisce che << nel caso in cui il personale dipendente, accettasse il trasferimento di cui al comma 1 la differenza tra i costi sostenuti per il personale suddetto e l'importo pari al corrispettivo orario, parametrato alle pari funzioni e livelli previsti dal CCNI. Cooperative sociali sulla tariffa regionale corrispondente, ribassata al massimo del 5%, rapportata alle ore di servizio effettivamente prestate da detto personale, verrà compensata dal Comune con liquidazione periodiche da concordare >> (pag. 14).

Un'ulteriore conferma della mancanza di certezze sul destino del personale dell'Ente (oggi impegnato nella casa di riposo C. Mondini) e degli impegni finanziari connessi, si ha dalla lettura delle determinazioni assunte nella delibera in esame, in cui:

- a) si rinvia alle relazioni dell'Ufficio servizi sociali e personale, rese in data 16.02.2015, << si ipotizzano pochissimi trasferimenti di personale, con oneri (modesti) quantificabili, allo stato attuali, solamente in via presuntiva ed indicativa, stante l'oggettiva impossibilità, al momento, di prevedere con certezza l'evoluzione del personale comunale interessato (in ordine a cessazioni, trasferimenti, mobilità, etc.) alla data di trasferimento della gestione dei servizi (presuntivamente ipotizzabili alla seconda metà dell'anno 2016) >> (pag. 5 della delibera);
- b) si prende atto dell'opportunità che l'Amministrazione comunale << con successivo atto di Giunta, da adottare prima dell'avvio della nuova gestione, recepisca ed approvi il protocollo finale d'intesa contenente gli accordi ed i relativi obblighi da assumere da parte del Comune, delle OO.SS. e della Cooperativa sociale ..., in materia di gestione e costi del personale >> (pag. 6 della delibera);
- c) si rinviano ad una successiva deliberazione di Giunta le determinazioni da assumere in ordine << al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 del D.Lgs. 165/2001, nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale >>.

Si ritiene opportuno e imprescindibile, onde evitare contenziosi, che l'Ente definisca,



COMUNE DI CASTELFIDARDO

prima della sottoscrizione della convenzione (così da poterla eventualmente adattare), con i diretti interessati (lavoratori, sindacati, cooperativa e gli altri enti previsti dalle vigenti disposizioni in materia di lavoro), un accordo (almeno) preliminare teso a stabilire le sorti dei lavoratori, l'impatto finanziario conseguente e il soggetto al quale devono far carico.

8. Gli impegni finanziari dell'operazione, sui quali sarebbe stato opportuno che il Collegio potesse esprimere preliminarmente il proprio parere (anche in considerazione del recente cambio di rotta sul sistema della contabilizzazione degli impegni finanziari anche in via prospettica), sono ancora tutti da quantificare, tanto è vero che in delibera si da atto di rinviare ad un successivo atto, << da adottare prima dell'avvio della nuova gestione >>, con il quale la Giunta << quantifichi e definisca in maniera aggiornata tutti gli aspetti economico-finanziari in capo al comune, pertinenti a tale gestione, al fine sia di acquisire i relativi pareri economico-finanziari e contabili, sia di consentire l'aggiornamento della programmazione economico-finanziaria dell'ente, sia di predisporre la documentazione prevista dall'art. 6 bis D.L.g. 165/20012 >>.

Peraltro diversi impegni finanziari dipendono proprio dalle criticità evidenziate dal Collegio e sulle quali si invita l'Ente a ragionare prima della definizione di ogni ulteriore accordo con la cooperativa, anche in ossequio a quanto disposto dall'art. 55 dello Statuto dell'Ente in materia di "convenzioni": << 1. Le convenzioni sono finalizzate allo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi. Esse stabiliscono i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie >>.

E' nelle suesposte osservazioni, alle quali il Collegio raccomanda all'Ente di uniformarsi, che si ritiene di dover esprimere il proprio motivato parere alla delibera n. 16 del 19.02.2015 e alla convenzione allegata.

Si invita:

a) il Segretario Generale e i responsabili di settore interessati a relazionare con urgenza



COMUNE DI CASTELFIDARDO

- in merito alle determinazioni che l'Ente intenderà assumere;
- b) ad allegare e richiamare il presente parere nella delibera che verrà adottata, nella convenzione e in ogni altro atto inerente l'affidamento in convenzione del servizio sociale per gli anziani;
- c) a pubblicare il presente parere del Collegio dei Revisori dei Conti sul sito dell'Ente;

Chiuso in CASTELFIDARDO in data 7 Aprile 2015

II COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Dott. Ugo Maria Fantini (presidente estensore)

Rag. Angelo Linci (revisore)

Dott. Nazzareno Tossici (revisore)