



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 99/2015/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Nell'adunanza del 21 aprile 2015;

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto testo unico;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 e s.m.i. delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come

modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie, Delibera n. 11/SEZAUT/2014/INPR, che ha approvato le linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2013 ed i relativi questionari;

Vista la relazione sul rendiconto relativo all'esercizio 2013, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Asti (AT)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore dott. Adriano Gribaudo;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Premesso che

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2013 redatto a cura dell'organo di revisione del Comune di Asti (AT) sono emerse una serie di criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Conseguentemente con nota del 9.2.2015 il magistrato istruttore formulava richiesta istruttoria in ordine ad una serie di questioni, segnatamente circa: l'equilibrio di parte corrente, l'equilibrio di parte capitale, alla natura delle spese non ripetitive di cui al punto 1.3 del questionario, al disallineamento dei residui di parte capitale, ai residui per servizi per conto terzi, alla tempestività dei pagamenti in ordine alle opere pubbliche, al riaccertamento dei residui. A seguito dell'esame della relazione dei revisori dei conti del 29.5.2014 sulla proposta di schema di rendiconto 2013 e della precedente relazione del 8.4.2014, contenenti osservazioni su aspetti suscettibili di incidere negativamente sulla gestione complessiva dell'ente e sui risultati finanziari venivano chiesti chiarimenti circa le società partecipate in particolare: A.S.P. s.p.a, ASTISS scarl, Aurum et Purpura, nonché in ordine alla gestione delle entrate tributarie ed alla situazione dell'ufficio tributi dell'ente. Con nota del 24.2.2015, pervenuta in pari data al prot. n. 1031, il

Comune di Asti forniva riscontro alle richieste formulate, con suddivisione per punti dando conto delle questione oggetto di rilievo.

All'esito della suddetta risposta istruttoria il Magistrato istruttore, il Magistrato istruttore ritenendo la sussistenza dei presupposti di legge ha chiesto al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e la pronuncia di competenza in ordine agli equilibri di parte corrente, alle spese non ripetitive, al disallineamento dei residui di parte capitale, al disallineamento dei residui inerenti i servizi per conto terzi, alla tempestività dei pagamenti circa i residui di parte capitale ed alle questioni evidenziate nelle relazioni dell'organo di revisione circa le società partecipate dal comune ed all'ufficio tributi. E' stato dunque notificato al Comune di Asti l'atto di deferimento del 10.4.2015 con il decreto di fissazione dell'adunanza pubblica.

In data 17.4.2015 il Comune ha depositato deduzioni scritte in ordine ai punti oggetto di deferimento.

All'adunanza del 21.4.2015 sono intervenuti per il Comune di Asti : Il Sindaco avv. Fabrizio Brignolo, il Segretario Generale dott. Giuseppe Gorla, il Dirigente del Settore Ragioneria, Bilancio e Tributi dott.ssa Giuliana Dabbene, che hanno altresì provveduto al deposito di ulteriore documentazione, in particolare i contratti di servizio con le partecipate ed il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

All'esito dell'esposizione del magistrato istruttore e dei rappresentanti dell'amministrazione comunale la Sezione si è ritirata per deliberare.

Considerato in diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 6 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche

della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

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

Inoltre, in base al novellato art. 148 bis, comma 3, del TUEL, introdotto dal citato d.l. n. 174 del 2012, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"* gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 60/2013 (e ribadito nelle successive sentenze n. 39/2014 e 40/2014), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3,

comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, diretti ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

In ogni caso queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni. Alla Corte dei conti, infatti, quale magistratura neutrale ed indipendente, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Il presidio di questa Corte assume ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, al novellato art. 97 Cost. richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Tanto premesso, ritiene la Sezione che, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, il complessivo ruolo assegnato dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, avuto anche riguardo alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare comunque agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

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

*** **

I. Equilibrio di parte corrente.

L'analisi della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione del Comune di Asti, in relazione all'esercizio 2013, ha evidenziato il mancato raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente. Risulta infatti una differenza negativa di parte corrente di €- 8.065,52. La suddetta differenza di parte corrente peraltro risulta interamente coperta mediante applicazione dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'articolo 187, comma 2 TUEL (€ 479.917,54), nonché con l'utilizzo delle entrate derivanti dai permessi di costruire (€ 1.240.000,00), tecnica di copertura utilizzata altresì nei precedenti esercizi 2011 e 2012, peraltro connotati da più marcati squilibri di parte corrente (- € 2.429.574,80 e - € 2.732.769,73).

Quanto all'applicazione dell'avanzo per un ammontare di € 479.917,54 va rilevato che a fronte di quanto posto in evidenza in sede istruttoria l'Ente ha chiarito che è stato possibile applicare tale somma poiché a fronte di un iniziale avanzo di amministrazione non vincolato per € 144.937,72 sono state progressivamente svincolate nel corso del 2013 le somme di € 29.293,51, 420.943,41, 14.200,63 ed € 22.390,61, per un totale di € 631.765,88. Inoltre va evidenziato che a seguito di quanto posto in rilievo in sede di atto di deferimento circa il rilevante incremento delle entrate del titolo II e delle spesa corrente del titolo I l'ente, in sede di risposta, ha chiarito puntualmente che l'incremento del titolo II dipende esclusivamente dall'aumento dei contributi e trasferimenti correnti dello stato inerente al minor gettito dell'IMU, con incasso complessivo aggiornato ad aprile 2015 pari all'85% del totale e che la spesa corrente titolo I risulta formalmente in aumento esclusivamente in ragione dell'incremento dell'intervento "trasferimenti" in ragione dell'iscrizione della quota di partecipazione al fondo di solidarietà nazionale di cui all'art. 1 co. 380 lett. b) l. n. 228/2012, correlato al gettito IMU stimato per il 2013. Conseguentemente al netto di tale voce la spesa corrente non è aumentata.

Quanto al complessivo equilibrio corrente dell'ente, va ricordato che principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di assicurare la copertura delle proprie spese di funzionamento con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi di copertura straordinari, tali da inquinare la veridicità del risultato di amministrazione. E' dunque ovvio che le spese correnti devono essere dimensionate

in base alle risorse disponibili rappresentate dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri enti, e dalle entrate extratributarie (Titoli I° - II° - III°).

Si rammenta, infatti, che ai sensi del comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l. "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge". Tale previsione non fa altro che esprimere, a livello di gestione del bilancio, l'applicazione concreta del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, da cui deriva la doverosa osservanza dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

L'importanza della prescrizione introdotta dal citato comma 6 si ricava altresì dai principi contabili approvati nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali: il punto n. 8 del Principio contabile n. 2 (Gestione nel sistema di bilancio) prevede espressamente che "l'economicità della gestione deve essere espressa dalla capacità di garantire l'equilibrio tra costi e proventi della gestione, inteso quindi quale equilibrio durevole a valere nel tempo secondo i principi aziendali. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la funzionalità dell'ente locale. È riferita nell'ente locale anche alla capacità verificata e mantenuta di soddisfare i bisogni considerati di pubblico interesse, osservando il principio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nella conduzione dell'attività gestionale".

Ancora, il punto 10 del Principio contabile n. 3, raccordandosi con il principio sopra riportato, prevede che "Non è sufficiente il raggiungimento dell'equilibrio finanziario complessivo per formulare un giudizio completo sull'andamento attuale e prospettico dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente, da verificare costantemente e da analizzare in sede di esame ed approvazione del rendiconto della gestione".

Infine, va ricordato che lo stesso comma 6 dell'articolo 162 t.u.e.l., dopo aver prescritto l'equilibrio di parte corrente, fa salve alcune eccezioni espressamente introdotte dal legislatore: ci si riferisce, in particolare, all'utilizzabilità dei proventi da

permessi di costruire (e sanzioni amministrative in materia) o del plusvalore da alienazione di beni patrimoniali per finanziare spese correnti.

La stessa riserva normativa per l'individuazione di ipotesi derogatorie al pareggio (o avanzo) di parte corrente sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento di questo elementare canone di sana gestione: l'equilibrio di bilancio va perseguito a prescindere da contributi "straordinari".

Da ultimo, va ricordato che il pareggio di parte corrente dal 2016 sarà un preciso obbligo normativo.

Infatti, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243:

"I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti".

E' dunque evidente che non sia convincente né fisiologica la reiterata copertura dello squilibrio di parte corrente mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione o di poste straordinarie (oneri di urbanizzazione o ancora plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali), come del resto ampiamente avvenuto altresì nel corso degli esercizi 2011 e 2012, che solo per scelta legislativa possono essere utilizzati per finanziare spese correnti.

Si rileva infatti, che l'avanzo di amministrazione sebbene possa essere impiegato per finanziare le spese correnti di gestione esso costituisce un mezzo di copertura, comunque, di carattere straordinario. Invero l'art. 187 T.U.E.L., letto in combinato disposto con l'art. 162 del medesimo testo unico, evidenzia che l'uso dell'avanzo di amministrazione per la salvaguardia degli equilibri di parte corrente costituisce un'eventualità eccezionale, peraltro subordinata alla mancanza di mezzi ordinari.

Si rileva inoltre che altresì i contributi in ambito edilizio costituiscono entrate a carattere straordinario che, per il loro carattere di variabilità, non presentano garanzie che si ripetano negli esercizi successivi, sicché il loro utilizzo non può che essere

temporaneo e del tutto eccezionale, a valere per il periodo necessario a ricondurre la situazione dell'Ente ad un ordinario equilibrio di parte corrente.

D'altra parte, trattandosi di entrata variabile collegata allo sviluppo del territorio è ragionevole che tali contributi vengano destinati, in prevalenza, ad investimenti che concorrano ad arricchire le infrastrutture presenti sul territorio comunale.

Ciò posto, si deve necessariamente evidenziare che il disavanzo corrente del Comune di Asti costituisce un indice dell'incapacità dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie.

In ragione di quanto detto dunque, sebbene il disequilibrio di parte corrente sia in deciso miglioramento rispetto al biennio precedente, l'ente deve comunque attivarsi al fine di garantire stabilmente la copertura dei costi di gestione con risorse ordinarie e perseguire stabilmente l'equilibrio di parte corrente del bilancio senza ricorrere ad entrate di carattere non ripetitivo.

*** **

II. Spese non ripetitive

In secondo luogo in sede di deferimento veniva evidenziato che in ordine alla destinazione delle entrate aventi carattere non ripetitivo a spese correnti di analoga natura, una parte di queste non sembravano di natura straordinaria (in particolare manutenzioni: impianti, fabbricati, sistemi informativi, automezzi, impianti sportivi, verde, progetti educativi, attività estive, altre destinate alla parte corrente, Mantenimento della potenzialità operativa della Fondazione Biblioteca Astense). In sede di risposta del 17.4.2015 l'ente ha fornito le proprie indicazioni in riferimento a distinti elenchi delle spese finanziate con le predette entrate distinguendole per tipologie: manutenzioni, verde, strade immobili, strutture, mobili, impianti, progetti educativi, attività estive, altre spese, Fondazione Biblioteca Astense.

Quanto al carattere effettivamente non ripetitivo di alcune poste, fermi restando i dubbi su alcune di esse, la Sezione ritiene che tale valutazione rientra nella competenza e responsabilità dell'ente, atteso che essa dipende anche dalla specifica conformazione del territorio e dalla peculiare composizione del patrimonio. Nondimeno appare opportuno evidenziare che una posta contabile può essere qualificata come straordinaria e/o non ripetitiva, quando è originata da cause non permanenti, sicché non da alcuna garanzia che si ripeta (o che si ripeta nella stessa

misura) negli esercizi successivi. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 16.7.2013, n. 261; Corte Conti, sez. reg. contr. Lazio, 14.9.2009, n. 32).

Sul punto, va ricordato che le entrate non ripetitive, pur in presenza di un trend consolidato, non presentano alcuna garanzia che si ripetano nella stessa misura negli esercizi successivi; è quindi opportuno che non finanzino spese ripetitive, in quanto il finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria potrebbe profilare rischi per i futuri equilibri di bilancio. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte n. 49/2015).

E' dunque evidente che occorre provvedere ad una corretta destinazione delle entrate straordinarie a spese correnti non connotate da ripetitività, posto che altrimenti scelte differenti sono suscettibili di incidere negativamente non solo sulla regolare costruzione dell'equilibrio economico, ma anche, sul relativo mantenimento in fase dinamica.

*** **

III. Disallineamento tra i residui di parte capitale – Ritardo esecuzione opere

In sede istruttoria il magistrato istruttore ha posto in rilievo il considerevole disallineamento (- € 11.310.242,06) tra i residui attivi di parte capitale (titolo IV e V) ed i corrispondenti residui passivi (titolo II) non coperto dal fondo cassa.

Il Comune di Asti nel corso dell'istruttoria aveva evidenziato che doveva tenersi conto innanzitutto del fatto che € 6.658.276,57 sono entrate a specifica destinazione vincolate nel fondo cassa, di cui € 4.898.243,31 relativi ad un mutuo con il Credito Sportivo relativo alla costruzione del Palazzetto dello Sport, per cui è in atto un contenzioso (non meglio descritto) con il concessionario ed € 1.760.033,26 per mutui con Istituti di credito per realizzazione di diverse opere in corso di esecuzione. L'Ente ha inoltre evidenziato la rilevanza di un finanziamento concesso nel 2012 dalla Regione per riqualificazione di aree degradate P.I.S.U. "Asti Ovest", parzialmente incassato, per opere in corso di esecuzione.

Con l'atto di deferimento è stato osservato il fatto che dai riscontri istruttori è emersa l'esistenza di un contenzioso (non descritto) inerente la realizzazione di una rilevante opera pubblica (Palazzetto dello Sport) comportante un considerevole investimento di risorse pubbliche, suscettibile di produrre conseguenze negative per il bilancio dell'ente nonché sui tempi di realizzazione dell'opera; contestualmente è stata rilevata sotto un profilo generale l'esistenza di ritardi nella realizzazione di interventi pubblici,

anche in ragione del fatto che i residui passivi del titolo II risalenti ad esercizi precedenti al 2009 ammontano a quasi € 10 milioni. Inoltre in relazione all'intervento relativo a P.I.S.U. "Asti Ovest" è stato osservato che dalla relazione dei revisori del 29.5.2014 è risultato un contenzioso definito negativamente per l'ente in primo grado di cui era necessario acquisire puntuali informazioni.

Analogamente il verosimile ritardo di una serie di opere è stato posta in rilievo nel punto inerente l'analisi della consistenza dei residui passivi del titolo II laddove in particolare si evidenziavano residui sintomatici di ritardi per: € 4.898.243,31 inerente alla costruzione del Palazzetto dello Sport, € 1.246.338,63 inerente il Palazzo di Giustizia ed € 2.190.672,39 per intervento di recupero dell'edificio "Ex Enofila".

Il Comune in data 17.4.2015 ha fornito risposta procedendo alla descrizione delle opere inerente ai residui passivi. In particolare dal riscontro è stato chiarito che il residuo di € 1.246.338,63 inerente il Palazzo di Giustizia non è significativo di ritardo in quanto l'opera è stata completata ed è funzionante, ma si tratterebbe di risparmio di somma inerente a fondo derivante da stanziamento vincolato dallo stato con equivalente valore in entrata relativo a mutuo con Cassa depositi e prestiti; al momento sarebbe in corso di valutazione la relativa destinazione, in particolare ai fini della realizzazione di locali ad uso archivio. Inoltre anche per il residuo di € 2.190.672,39 non vi sarebbe un ritardo, riferendosi ad un importo di € 1.430.000,00 per diritto di superficie concesso alla società Aurum et Purpura per il recupero dell'edificio ex Enofila e per la parte restante a contributo della regione Piemonte in fase di erogazione. Inoltre nel corso dell'adunanza i rappresentanti del Comune di Asti hanno avuto modo di precisare che i lavori inerenti l'edificio "ex Enofila" si sono conclusi.

Quanto alla questione inerente all'intervento ed al sotteso contenzioso relativo al cosiddetto P.I.S.U. Asti ovest l'ente ha riferito che il contenzioso si è definito come risultante dalla determinazione dirigenziale n. 640 del 15.5.2014, che sebbene non allegata erroneamente alla risposta istruttoria è stata fornita all'esito dell'istruttoria in data 21.4.2015. Effettivamente dalla citata determinazione dirigenziale emerge che il contenzioso relativo all'affidamento dei lavori si è concluso nel corso del 2013 e che i lavori sono in corso di esecuzione e che dovrebbero concludersi entro il 31 dicembre 2015.

Il Comune con la risposta del 17.4.2015 ha descritto puntualmente la situazione del

Palazzetto dello Sport e le relative vicissitudini a partire dal 2006 con l'avvio della gara finalizzata alla concessione di costruzione e gestione del Palazzetto sin dal 2006 con aggiudicazione a favore di una A.T.I.

La descrizione effettuata dal comune di Asti evidenzia la situazione di gravissimo ritardo in cui verte l'opera sportiva in questione. Infatti a fronte dell'avvio della procedura di gara nel corso del 2006 ad oggi (cioè a distanza di ormai nove anni) nulla è stato realizzato, si aggiunga poi che l'iter procedimentale non solo non si è sviluppato, ma di fatto deve essere completamente reimpostato sia sotto il profilo progettuale che esecutivo-operativo. I fatti descritti denotano una chiara trascuratezza nella gestione della vicenda posto che è palese che anche a fronte di oggettive difficoltà in capo alla concessionaria l'Amministrazione comunale (mediante tutte le sue componenti sia tecnico-burocratiche che politiche, che nel tempo si sono avvicinate) avrebbe dovuto, nell'interesse della collettività locale, da subito esigere di risolvere, anche in via consensuale, la situazione in tempi celeri e comunque del tutto contenuti entro un termine temporale ragionevole e non consentire certo di protrarre la situazione per vari anni senza assumere alcuna decisione. Infatti ad oggi emerge che il Comune, nonostante i numerosi anni trascorsi, non ha ancora trovato una via d'uscita all'indubbio contenzioso in essere con il concessionario. Per completezza va osservato che la circostanza che la vicenda sia ancora in fase stragiudiziale non esclude certo possa parlarsi di contenzioso (a differenza di quanto prospettato dal Comune); tale fase ancora preliminare è semmai sintomatica del fatto che la vicenda sia stata trattata con approssimazione e assoluta indifferenza della componente cronologica, essendo del tutto evidente- sotto un profilo logico generale- che le richieste stragiudiziali e le relative trattative debbano avere una durata fisiologicamente limitata, atteso che dopo una serie di inutili tentativi di composizione delle questioni è chiaro che debba farsi inesorabilmente ricorso all'autorità giudiziaria, a pena di lasciare irrisolta la questione per periodi lunghissimi.

L'amministrazione comunale ad oggi non risulta avere ancora assunto alcuna decisione definitiva sull'entità e le caratteristiche del Palazzetto dello Sport da realizzare e ciò ovviamente incide in modo ulteriormente negativo sui tempi di realizzazione dell'opera pubblica.

In ragione di quanto sopra esposto in questa sede è necessario invitare l'amministrazione comunale ad attivarsi con immediatezza per risolvere la situazione

atteso che il suo protrarsi è contrario agli elementari principi di economicità, efficacia e tempestività ai quali deve essere informata l'azione amministrativa. Appare inoltre necessaria la segnalazione della vicenda alla Procura Regionale per l'accertamento di eventuali responsabilità connesse alla gestione dell'intera vicenda.

*** **

IV. Disallineamento residui servizi per conto terzi

All'esito dell'attività istruttoria è emerso un disallineamento dei residui dei servizi per conto terzi (residui attivi del titolo VI e residui passivi del titolo IV) in ordine al quale il Comune ha risposto che *"l'ammontare dei residui è così ripartito: provenienti dall'esercizio 2008 e antecedenti € 518.476,21 quale quote residui di assegnazioni disposte dal Ministero dell'Interno ai sensi di del decreto legge 19/12/1994 n. 691, convertito con modificazioni dalla legge 27/10/95 n. 438 e s.m.i. finalizzate all'erogazione di contributi per soggetti privati a seguito degli eventi alluvionali del 5/6 novembre 1994. L'articolo 2 co. 14 della legge 24/12/2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto che le somme che residuavano ai comuni dalle assegnazioni di cui sopra rimanessero nella disponibilità degli enti stessi da utilizzarsi per spese di investimento ..."*

In sede di deferimento si è posto in rilievo il fatto che analoga risposta era già stata data in sede di istruttoria inerente al rendiconto del 2012 e che peraltro la Sezione con la specifica pronuncia adottata con la deliberazione n. 372/2013 sulla detta questione del mantenimento dei suddetti residui nell'ambito dei servizi conto terzi aveva già evidenziato il fatto che non risultasse corretto continuare ad allocare i residui in questione nel titolo afferente i servizi per conto terzi.

Con la nota del 17.4.2014 l'Ente ha riferito di aver mantenuto gli impegni a residuo al titolo IV della spesa che corrispondevano ad accertamenti già incassati e che con variazione di bilancio 2008 ha inserito relative schede al piano delle opere pubbliche 2008-2010 prevedendo analoghi stanziamenti sul titolo II della spesa e sul titolo IV dell'entrata. Le regolarizzazioni sarebbero avvenute con mandati di pagamento emessi sugli impegni del titolo IV per un importo pari alla somma dei pagamenti effettuati sul titolo II finanziati con lo specifico vincolo "fondi alluvione" e con emissione di reversali sul titolo IV dell'entrata pari ai mandati emessi sul titolo IV della spesa.

Come è già stato posto in evidenza con la deliberazione n.372/2013 di questa Sezione

non risulta corretta l'allocazione dei residui in questione nel titolo afferente i servizi per conto terzi. Tali voci, infatti, devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile e devono riferirsi a servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi, costituendo le relative entrate e spese al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente (cfr. art. 168 TUEL).

Va invero osservato che il Comune operando nei termini riferiti ha fatto in modo tale che al pagamento della spesa in conto capitale per investimento (titolo II) vi fosse una speculare entrata in conto capitale (titolo IV), derivante dalla reversale pari alla somma dei mandati emessi sul titolo IV della spesa dei servizi per conto terzi. Per effetto di tale sistema quindi si è inciso impropriamente sul saldo di competenza mista, in particolare per quel che concerne la parte in conto capitale laddove occorre tenere conto degli incassi e dei pagamenti.

Occorre osservare che nella fattispecie il Comune, contrariamente a quanto effettuato, avrebbe dovuto da subito procedere alla cancellazione dei residui dai servizi per conto terzi ed a seguito della determinazione del miglioramento del risultato di amministrazione e del relativo avanzo di amministrazione vincolare le relative somme ad investimento e procedere successivamente ad utilizzare il suddetto avanzo vincolato.

Va dunque rilevato che l'allocazione tra i servizi in conto terzi di partite economiche che devono essere iscritte in altre titoli del bilancio costituisce una grave irregolarità contabile in quanto non consente una corretta valutazione del risultato e degli equilibri della gestione, anche al fine della verifica del rispetto del patto di stabilità.

Va infine rammentato che il divieto di imputare, sia pure provvisoriamente, alle partite di giro o servizi per conto terzi operazioni che non vi rientrano è stato legislativamente stabilito dall'art 7, comma 1 lett. b) del D.lgs. n. 118/2011.

*** **

V. Società partecipate Relazioni dell'organo di revisione del 29.5.2014 e del 8.4.2014.

Con la richiesta di deferimento il magistrato istruttore ha messo in rilievo che l'Organo di revisione del Comune nella relazione del 29.5.2014 sulla proposta di schema di rendiconto 2013 (anche alla luce della precedente relazione negativa del 8.4.2014) aveva formulato alcune osservazioni su aspetti suscettibili di incidere negativamente sulla gestione complessiva dell'ente e sui risultati finanziari in particolare in ordine ad

una serie di società partecipate trattati sub punti a1), a2), b), c) e d).

a1) Con riferimento alla società partecipata A.S.P. s.p.a. (società multiservizi a partecipazione comunale maggioritaria), all'esito della risposta istruttoria, non si è evinto quali concrete modalità, adeguate sotto un profilo di efficacia, tempestività ed oggettività e quale struttura idonea a garantire un reale controllo abbia adottato il Comune per la verifica del rispetto dei contratti e della qualità dei servizi anche in ordine ad un diverso ed efficace sistema sanzionatorio, così come evidenziato nella relazione dei revisori del 29.5.2014.

Il Comune ha riferito che la struttura adibita al controllo delle partecipate era rappresentata dal Settore controllo di gestione e rapporti con le aziende, composto da un dirigente, due dipendenti direttivi di categoria D ed un dipendente di categoria C, soppressa peraltro alla fine dell'anno 2013 e che successivamente i compiti del settore soppresso sono stati assegnati al segretario generale dell'ente con il supporto di uno dei dipendenti di categoria D e che continuano ad essere effettivamente svolti. L'ente riferisce che il tutto si inquadra in un periodo di costante diminuzione delle risorse comunali ed in particolare dei dipendenti dell'ente sebbene conclude auspicando un potenziamento delle risorse da assegnarsi ai rapporti con le partecipate comunali.

In proposito deve essere evidenziato che dalla risposta non risulta affatto fornita una risposta in ordine alle concrete modalità realmente efficaci e tempestive adottate per la verifica del rispetto dei contratti e della qualità dei servizi erogati anche al fine di promuovere l'efficace utilizzo degli strumenti sanzionatori, avendo l'ente unicamente descritto la struttura ed i dipendenti dedicati alla tenuta del rapporto con le partecipate.

Sotto tale profilo nulla è stato puntualmente riferito. Al riguardo occorre rammentare l'assoluta necessità che sia organizzato un efficace sistema di controllo in grado di incidere realmente sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini, come del resto già evidenziato nella relazione dell'organo di revisione. D'altronde la novellata disciplina dei controlli interni impone agli enti locali di effettuare il controllo sulla qualità dei servizi erogati, nonché di introdurre un compiuto sistema di controlli sulle società partecipate non quotate (art. 147 quater del TUEL). Con riferimento alla struttura adibita è inoltre indubbio che la soppressione di un settore dedicato al controllo ed ai rapporti con le partecipate e la riduzione del personale ad oggi preposto al suddetto compito non possa che incidere in termini negativi sull'effettività ed efficacia delle

attività di verifica, sicchè sotto tale profilo appare opportuna l'adozione di misure in grado di permettere il pieno ed efficace assolvimento dei compiti di controllo da parte della struttura comunale.

In sede di deferimento in secondo luogo è stato posto in evidenza che dal verbale del 23.2.2015 dell'organo di revisione del Comune di Asti con relativi allegati, pervenuto il 16.3.2015, è emerso che in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 (D.C.C. n. 9 del 3.2.2015) il Comune ha approvato il documento contabile operando una riduzione della somma di € 200.000,00 destinata al trasporto pubblico locale (codici bilancio: Missioni 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" Programma 2 "Trasporto Pubblico Locale"), a seguito dell'emendamento proposto da un consigliere comunale, nonostante la formulazione dei pareri contrari dell'organo di revisione e dei responsabili tecnici che avevano rilevato il fatto che la suddetta riduzione dello stanziamento sottraesse somme necessarie a far fronte agli impegni contrattuali già assunti dal Comune con la società A.S.P. Si evidenziava dunque il fatto che tale decisione appariva in contrasto con i vincoli negoziali assunti dal Comune. L'Ente con le deduzioni del 17.4.2015 ha precisato che, in attesa della rimodulazione piano di esercizio 2015 connesso al contratto di mobilità che sarebbe in corso di elaborazione con A.S.P. il Servizio finanziario *"prudenzialmente ha congelato le suddette risorse impedendone di fatto la disponibilità"* e che in ogni caso l'entità della somma non sarebbe idonea a determinare stravolgimenti nello svolgimento dei servizi, né negli equilibri finanziari di ASP s.p.a.

La Sezione pur prendendo atto del "congelamento" posto dal servizio finanziario all'utilizzo delle somme stornate dal trasporto pubblico locale, evidenzia tuttavia che la riduzione unilaterale degli stanziamenti destinati a far fronte agli oneri correlati al contratto di mobilità è chiaramente in contrasto con gli obblighi negoziali assunti dal Comune verso la società A.S.P. ed espone lo stesso a rischio di incorrere in responsabilità contrattuale qualora non riesca ad addivenire ad un accordo che comporti l'accettazione di una siffatta riduzione di risorse. Del resto in sede istruttoria il Comune stesso con la nota di risposta del 24.2.2015 inviata a questa sezione, a fronte del rilievo circa la mancanza di una specifica disciplina contrattuale inerente il trasporto locale, ha dato puntualmente conto di aver stipulato il contratto per la mobilità per gli anni 2014-2015-2016 in data 19.7.2014 - D.G.C. n. 144 del 15.4.2014, sicchè sotto tale profilo l'ente è consapevole degli obblighi assunti.

a2) All'esito dell'istruttoria è emerso inoltre che la società ASP ha proceduto a costituire a sua volta la società ALMA s.r.l. con la partecipazione del socio privato Stirano s.r.l. del gruppo Egea di Alba operante nel settore rifiuti, che sarebbe altresì supappaltatore di ASP e partner nel settore avendo partecipato in associazione temporanea di imprese (A.T.I.) a gare pubbliche nel settore rifiuti. L'occasione sarebbe sorta per rilevare il ramo d'azienda relativo alla raccolta rifiuti nell'ambito della procedura fallimentare di SEA.

In sede di deferimento è stato rilevato che non è stata chiarita compiutamente l'operazione di costituzione di tale nuova società ed in particolare i suoi sviluppi procedurali, le indicazioni fornite al riguardo dai soci di ASP non risultando neppure allegata la deliberazione del Consiglio di Amministrazione (CdA) di costituzione. È stato inoltre evidenziato che non sono state trasmesse le valutazioni prodromiche all'operazione in questione.

Il Comune sul punto si è limitato ad allegare il verbale del CdA della società ASP del 30.10.2013 n.13 ed il progetto di bilancio 2014 da cui risulterebbero sinteticamente le motivazioni della scelta ed la situazione finanziaria positiva della nuova società.

Al riguardo occorre evidenziare che dalla lettura del predetto verbale del 30.10.2013 emerge che la società ASP, a seguito di partecipazione alla procedura pubblica competitiva, si è aggiudicata l'acquisto dell'azienda compresa nel fallimento S.E.A. s.r.l. e che il Consiglio di amministrazione ha ritenuto *"opportuno e comunque preferibile costituire all'uopo una società a responsabilità limitata"* cui cedere l'azienda acquistata dal fallimento SEA.

In relazione all'iter di costituzione della suddetta società non emerge alcun coinvolgimento del Comune quale socio detentore della maggioranza assoluta delle azioni, che non risulta avere al riguardo espresso alcun atto di indirizzo, non risultando neppure preventivamente interpellato al riguardo.

In argomento occorre evidenziare che il Comune in ordine ad un'operazione di costituzione di una nuova società, tramite una propria partecipata diretta in via maggioritaria, avrebbe dovuto indubbiamente essere coinvolto al fine di esprimersi al riguardo. In particolare avrebbe dovuto essere coinvolto il Consiglio Comunale che è l'organo competente a fornire *"indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza"* (art. 41, comma 2, lettera g, d.lgs. n. 267/2000). In proposito l'organo consiliare si sarebbe dovuto

esprimere indirizzando di conseguenza l'attività della società partecipata A.S.P. s.p.a. ovviamente entro la cornice normativa delineata dal legislatore in materia (art. 3, comma 27 e segg. L. n. 244/2007, all'art. 14, comma 32 del d.l. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010, art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012 in tema di mantenimento e scioglimento delle partecipazioni societarie possedute dall'ente (Corte conti, sez. reg. contr. Toscana, 30.4.2013, n. 126).

All'interno del citato quadro normativo appare dubbio che sarebbe stato possibile procedere ad avallare un'operazione di costituzione di una nuova società al fine di conferire alla stessa il complesso produttivo organizzato per la raccolta ed il trasporto di rifiuti solidi urbani in presenza di una società pubblica maggioritaria, quale è A.S.P. s.p.a. che ha già ad oggetto la gestione dei servizi ambientali ed in particolare i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani. Occorre infatti rammentare che ai sensi dell'art. 3 co. 27 l. n. 244/2007 non è consentito costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali.

In proposito va evidenziato che la stretta necessarietà richiesta dalla norma evoca l'idea di una funzionalità o strumentalità particolarmente qualificata: ovvero l'idea di una *condicio sine qua non*, cioè di una impossibilità per l'ente pubblico di raggiungere la finalità istituzionale perseguita (nel caso si specie la gestione dei rifiuti urbani) senza l'ausilio di quella partecipazione in quella particolare società.

Del resto nel verbale del consiglio di amministrazione di A.S.P. del 30.10.2013, che è l'unico atto da cui risulta espressa la volontà di costituire un nuovo soggetto giuridico sotto forma di s.r.l., non è indicata alcuna ragione sottesa alla suddetta operazione, né vi è la minima indicazione del motivo per cui nonostante fosse A.S.P. la società aggiudicataria dell'acquisto dell'azienda del fallimento SEA non potesse essere la società stessa a divenire cessionaria, evitando in tal modo la creazione di una ulteriore struttura giuridico-amministrativa (poi divenuta Alma s.r.l.) fonte di costi aggiuntivi. Il verbale infatti fa riferimento ad una generica opportunità ("*ritenuto opportuno e comunque preferibile costituire all'uopo una società*") e non già ad una stretta necessità.

D'altronde, a seguito delle risposte fornite in via istruttoria, nell'ambito dell'iter di creazione di tale società è emersa la mancanza di qualunque atto prodromico valutativo in ordine alla sussistenza di adeguate ragioni circa la necessità di

addivenire a siffatta operazione, risultando dagli atti che la creazione di Alma s.r.l. è frutto non già di un accurato processo decisionale (anche con riferimento ai relativi costi ed alla sottesa convenienza economica) ma di una decisione non sedimentata assunta dal consiglio di amministrazione del 30.10.2013.

Del resto è evidente, sotto un profilo generale, che al fine di addivenire alla creazione di una nuova società pubblica, sia di natura totalitaria che di carattere misto (qualunque oggetto sociale la stessa possa avere ad oggetto), si configuri necessaria una previa analisi di carattere economico-finanziario nonché di tipo gestionale con puntuale valutazione dell'interesse pubblico sottostante.

Si aggiunga inoltre che siffatta società avrebbe dovuto essere inclusa nell'ambito del piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute previsto dall'art. 1 comma 612 della l. n. 190/2014 da redigersi entro il 31.3.2015 sulla scorta dei criteri indicati al precedente comma 611, mentre dal piano approvato dal Comune con D.C.C. n. 16 del 30.3.2015, che questa Sezione si riserva di esaminare, nulla risulta. In particolare ai sensi della lett. c) *"eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni"* nonché della lettera e) *"contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni"* del citato comma 611 tale società dovrebbe comunque essere destinata a venire meno concentrando in capo ad A.S.P. la gestione dell'azienda in questione (che tra l'altro il comune ha riferito essere stato oggetto di cessione in affitto ad un operatore terzo) onde conseguire un contenimento della spesa in conformità alla *ratio* della previsione legislativa. Anche sotto tale aspetto appare necessaria la segnalazione alla Procura Regionale per l'accertamento di eventuali responsabilità.

b) e c) Astiss scarl e ASP s.p.a

Con riferimento all'avvenuta stipula di contratti di utilizzo di locali di proprietà comunale da parte di Astiss scarl il Comune in sede di risposta istruttoria ha comunicato l'avvenuta stipula di un contratto di concessione in uso dei locali di proprietà comunale allegando il testo contrattuale del 30.9.2014, inoltre a seguito del deferimento con le deduzioni ha chiarito che il canone è stato quantificato sulla scorta

di una valutazione tecnica del Settore Urbanistica e Patrimonio del 29.11.2010 che ha provveduto ad allegare inoltre ha precisato che il residuo attivo segnalato per € 265.800,00 era proprio relativo al canone di locazione annuo relativo al 2013, integralmente versato nel 2014. Inoltre con riferimento all'approvazione o meno di un business plan annuale ed un piano industriale triennale da parte delle società Astiss scrl e ASP s.p.a ha riferito che risulta esservi solo un business plan annuale per la società ASP precisando poi, a seguito del deferimento, che tale società in data 24.2.2015 ha approvato il "Piano industriale al 2019" a sua volta approvato dall'ente con D.G.C. n. 173 del 14.4.2015, mentre con riferimento ad Astiss ha riferito che ha operato annualmente sulla base di formale strumento preventivo e che sarebbe ormai in fase ultimativa uno strumento preventivo pluriennale. La Sezione nel prendere atto di quanto rappresentato, ribadisce la necessità per l'ente di monitorare la regolare adozione di strumenti programmatori anche al fine di esercitare efficacemente le funzioni di indirizzo e controllo spettanti all'ente quale detentore di significative partecipazioni.

d) Aurum et Purpura s.p.a. in liquidazione

A seguito del ricevimento della nota del 1.7.2014, prot. n. 53145, il Comune comunicava l'approvazione da parte dell'Assemblea della messa in liquidazione della società (che risultava in costante perdita da diversi anni) a far data dal 26.6.2014 ed a seguito della richiesta istruttoria l'ente forniva indicazioni su quanto accaduto successivamente allegando il verbale dell'assemblea dei soci del 17.12.2014, nonché il bilancio 2013 unitamente alla nota integrativa. Dalla lettura del verbale di assemblea del 17.12.2014 emergevano ampi richiami ad una relazione dei liquidatori trasmessa alla società il 28.11.2014 sulla scorta della quale i soci avrebbero inteso mettere a disposizione della società Aurum et Purpura le somme necessarie per pagare tutti i debiti per chiudere la liquidazione, segnatamente dell'importo di € 300.000,00 ovvero € 100.000,00 per socio. In sede di deferimento veniva evidenziata la necessità di acquisire chiarimenti circa i motivi del versamento di tali somme trattandosi di liquidazione di società per azioni, nonché delle ragioni del riparto delle quote in parti uguali pur detenendo il Comune di Asti una partecipazione inferiore agli altri soci, pari al 23,4%. L'ente in sede di deduzioni ha trasmesso la relazione dei liquidatori del 28.11.2014 ed ha precisato di aver iscritto in via prudenziale sul bilancio 2015 una somma di € 100.000,00 che potrà essere versata solo ad avvenuta

liquidazione della società. In sede di adunanza pubblica del 21.4.2015 i rappresentanti dell'ente hanno precisato che attualmente non è possibile indicare il titolo giuridico in forza del quale dovrebbe essere versata tale somma.

Dalla relazione dei liquidatori recante la data del 28.11.2014 sono emerse varie ipotesi volte ad addivenire alla liquidazione della società. In particolare è stata ipotizzata una risoluzione consensuale del contratto costitutivo del diritto di superficie dell'immobile di proprietà comunale (denominato ex Enofila) su cui sono stati eseguiti i lavori di ristrutturazione con riconsegna anticipata dell'immobile a favore del comune. Accanto a ciò è stato prospettato che il Comune paghi integralmente alla società il debito di € 1.430.000,00 previsto quale indennità di miglioria dell'immobile dal contratto costitutivo del diritto di superficie e che versi un importo per affrontare i costi di liquidazione da eseguirsi con modalità ancora da definire, comportanti o la definizione di un corrispettivo per il diritto di superficie inferiore alla somma contrattuale prevista ovvero mediante un versamento diretto delle spese di liquidazione nella misura necessaria.

Va inoltre osservato che in sede di assemblea del 17.12.2014 tutti i soci di Aurum et Purpura spa in liquidazione, incluso il Comune, hanno approvato la relazione dei liquidatori manifestando la volontà di mettere a disposizione della società, in parti uguali tra loro, le risorse necessarie a procedere alla liquidazione senza specificare peraltro le concrete modalità tecniche di attuazione.

Con specifico riferimento alla posizione del Comune di Asti va tuttavia osservato, ferma restando l'autonoma regolazione dei rapporti inerenti lo scioglimento del contratto costitutivo del diritto di superficie, che l'amministrazione comunale quale socio di Aurum et Purpura risulta avere effettuato integralmente i versamenti dovuti, anche a seguito dell'aumento di capitale deliberato nel 2009, mentre gli altri due soci (Provincia di Asti e Camera di Commercio di Asti detentori ciascuno delle quote del 38,263%) non risultano ancora aver versato conferimenti per aumento del capitale sociale del 2009 ciascuno per € 515.656,00, con un credito complessivo della società di € 1.031.312,00 come altresì risultante dal bilancio chiuso al 31.12.2013.

In tale situazione appare evidente che al fine di consentire ad Aurum et Purpura di far fronte al pagamento dei debiti onde poter chiudere la gestione liquidatoria siano innanzitutto i suddetti due soci, debitori per quanto sopra esposto, a versare gli importi necessari. Va infatti osservato che quanto al Comune di Asti, ferma restando il

pagamento di ogni debito sussistente in ragione di un distinta e puntuale obbligazione (es. il versamento di € 258.461,83 che deve effettuare l'ente quale saldo del contributo regionale, cfr. pag. 7 della relazione dei liquidatori) non pare rinvenibile una ragione giuridica per cui il Comune di Asti dovrebbe procedere a trasferimenti straordinari o versamenti ulteriori a favore della società in liquidazione (che aveva riportato perdite da oltre un triennio) al fine di iniettare la liquidità necessaria a far fronte ai debiti sociali.

Va infatti rammentato quanto già ribadito dalla giurisprudenza contabile in argomento secondo cui *"il socio di una società di capitali, salva l'ipotesi in cui si sia esposto direttamente nei confronti dei creditori della società, risponde limitatamente alla quota di capitale detenuta. In altri termini, il socio di capitali (non esposto direttamente verso i creditori della società) che procede alla "copertura del fabbisogno finanziario della liquidazione" di fatto si accolla i debiti di un terzo soggetto. Ne consegue che se chi si accolla un debito altrui è un soggetto di diritto pubblico, quest'ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economica-giuridica dell'operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente. In proposito, inoltre, questa Sezione ha già avuto modo di affermare che alla luce dell'autonomia patrimoniale della società, appare arduo rinvenire un interesse dell'ente locale a ripianare i debiti della società di capitali a cui partecipa (Lombardia/380/2012/PRSE del 4 settembre 2012)."* (Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, 19.3.2013, n. 98).

Sulla questione è stato inoltre significativamente affermato: *"l'attuale sistema normativo, in attuazione di precisi divieti di origine europea, pone limiti al "soccorso" da parte degli enti pubblici a favore di società partecipate che si trovino in situazione di precarietà finanziaria (vds. art. 6 comma 19 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge n. 30 luglio 2010 n. 122) ed afferma l'abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture ed organismi partecipati o variamente collegati alla pubblica amministrazione che versano in situazioni di irrimediabile dissesto. Invero, al fine di assicurare il ragionevole impiego delle risorse pubbliche e il corretto utilizzo degli istituti di diritto societario, il Legislatore ha limitato in modo drastico la possibilità per gli enti locali di sostenere finanziariamente gli organismi partecipati. Se pertanto non è ammissibile nell'ottica di una sana gestione finanziaria effettuare "salvataggi" nei confronti di società in perdita ma ancora*

presenti sul mercato, non si comprende quale razionalità economica possa accompagnare l'accollo dei debiti risultanti verso terzi all'esito della procedura di liquidazione." (Corte conti, sez. reg. contr. Sicilia, 7.5.2014, n. 59)

In conclusione non sussistendo alcun obbligo di legge di accollo da parte del socio pubblico dei debiti risultanti dalla liquidazione della società, al fine di non configurare l'ipotizzato versamento di € 100.000,00 a favore della Aurum et Purpura quale illegittimo *favor* verso i creditori sociali e fonte di danno erariale per l'ente locale, è necessario che la scelta dell'ente sia adeguatamente motivata, poiché, con essa, il Comune decide di rinunciare al limite legale della responsabilità patrimoniale per debiti, pertanto occorre che tale eventuale decisione di accollo evidenzi le utilità derivanti da una simile scelta (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 24.7.2014, n. 159).

Infine si osserva che l'ipotesi di versamento della predetta somma non appare comprensibile sotto un ulteriore ed ultimo profilo. Secondo quanto emerge dal verbale dell'assemblea del 17.12.2014 i soci dovrebbero concorrere in quote uguali a versare la liquidità necessaria, ovvero –come già detto – circa € 100.000 cadauno; tuttavia in riferimento a tale aspetto non risulta esplicitata alcuna ragione di tale ripartizione delle quote dal momento che il Comune di Asti detiene una partecipazione ridotta pari al 23,47%, mentre gli altri due soci sono titolari di quote del 38,26%. E' evidente infatti che un riparto equo e proporzionato avrebbe dovuto prevedere un concorso del Comune parametrato alla quota detenuta a differenza di quanto risultante dal verbale di assemblea.

La Sezione invita pertanto l'ente a tenere conto di quanto sopra rilevato ed adeguarsi alle considerazioni formulate nella gestione delle partecipazioni comunali, riferendo alla Sezione dei successivi provvedimenti assunti.

VI. Ufficio tributi

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto altresì di dare conto della gestione delle entrate correnti e segnatamente dei tributi, nonchè della generale capacità dell'ufficio tributario sull'ordinaria attività, alla luce delle criticità segnalate dall'organo di revisione. L'ente in sede di risposta ha descritto l'evoluzione degli ultimi anni della gestione delle entrate tributarie e dell'ufficio tributi. In sede di deferimento si è evidenziata la necessità di fornire chiarimenti circa l'adeguatezza della struttura a far fronte compiutamente ed efficacemente a tutte le attuali incombenze istituzionali. In

sede di deduzioni l'ente ha riferito compiutamente dell'esito della gestione delle entrate tributarie con suddivisione dei tributi TARES/ TARI e ICI/IMU/TASI, dando in particolare conto circa il fatto che l'organico dell'ufficio Tributi è stato rafforzato con ben 4 risorse di personale nel corso del II semestre del 2014, in prevalenza impiegate per le incombenze inerenti la TARES/TARI (in precedenza gestite esternamente) e che vi è stata altresì un'attività riorganizzativa orientata al recupero dell'evasione per giungere ad un incremento degli accertamenti.

La Sezione prende atto della riorganizzazione e del rafforzamento dell'ufficio tributi, invitando l'ente a monitorare l'adeguatezza della predetta struttura anche alla luce delle complessive risultanze inerenti gli accertamenti e le riscossioni.

*** **

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, questa Corte ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Si ritiene, peraltro, sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno continuamente svolte dalle Sezione sui principali documenti contabili dell'ente. Resta fermo l'obbligo di riesame delle suddette criticità da parte dell'Amministrazione, al fine di un compiuto ripristino della regolarità amministrativa e contabile (Corte Cost. n. 198/2012).

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte:

- 1) Accerta che nel corso del 2013 il Comune di Asti ha evidenziato uno squilibrio di parte corrente ed invita l'Ente a porre in essere misure idonee a garantire la copertura dei costi di gestione con risorse ordinarie ed a perseguire l'equilibrio di parte corrente del bilancio senza ricorrere ad entrate di carattere non ripetitivo;
- 2) Invita il Comune ad attivarsi con immediatezza per assicurare l'avvio e la tempestiva esecuzione delle opere programmate ed in particolare del "Palazzetto dello Sport";

- 3) Invita il Comune a procedere alla corretta allocazione delle somme nel titolo afferente i servizi per conto terzi, adeguandosi a quanto esposto nel corpo della deliberazione;
- 4) Invita il Comune ad attivare un'efficace azione di controllo e provvedere ad una gestione dei rapporti con le società partecipate, adeguandosi a quanto esposto nel corpo della deliberazione;

Raccomanda l'Organo di revisione ad una attenta vigilanza sulla soluzione delle criticità evidenziate, segnalando a questa Sezione un loro eventuale peggioramento e/o ulteriori criticità non rilevabili dal questionario.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune.

Dispone inoltre la trasmissione della presente delibera alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza in ordine a quanto esposto ai punti III e V lett. a2).

Così deliberato nell'adunanza pubblica del giorno 21 aprile 2015.

Il Magistrato relatore

F.to (dott. Adriano Gribaudo)

Il Presidente

F.to (dott. Mario Pischetta)

Depositata in Segreteria

il 17/06/2015

Per il Direttore della Segreteria

(dott. Federico Sola)

F.to Dott. Guido Curre