



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 70 /2020/SRCPIE/PRSE

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

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere relatore
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario

**nella camera di consiglio del 23 giugno 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto,**

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;

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

Viste le delibere della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR e n. 12/SEZAUT/2019/INPR che hanno approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, 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 2017 e 2018 ed i relativi questionari;

Vista la delibera n. 25/2017/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per gli anni 2016 e 2017;

Vista la delibera n. 22/2018/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2018;

Vista la delibera n. 17/2019/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2019;

Vista la delibera n. 9/2020/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

Vista la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017 e dell'esercizio 2018, redatta dall'Organo di revisione del **Comune di Acqui Terme (AL)** ai sensi del citato art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la delibera n.3/2020 di questa Sezione relativa al rendiconto 2017 del Comune di Acqui Terme;

Vista la richiesta istruttoria del 5 maggio 2020 e le successive richieste di chiarimento;

Viste le deduzioni trasmesse dall'ente locale;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista la disposizione di cui all'art. 85, comma 1, D.L. n. 18/2020, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, che consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che prevede che "Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge";

Visti i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3 e 4 maggio 2020 n. 4, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione prima fino al 15 aprile 2020 e poi fino all'11 maggio 2020 nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

## **PREMESSO**

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 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 (co. 166), 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 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni,

in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli Enti tali irregolarità contabili, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto 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.

### **CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO**

In via preliminare, viene esaminata la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. e), prevede lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare lo svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La ratio della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte a ridurre l'esposizione al pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Ciò premesso, con Delibera n. 3/2020, depositata il 29 gennaio 2020, questa Sezione, con riferimento all'esame sul rendiconto 2017, accertava che il Comune di Acqui Terme, pur avendo da tempo ricevuto anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013, tuttavia, non

aveva mai proceduto alla relativa valorizzazione del Fondo anticipazioni di liquidità, come comprovato dal prospetto della composizione del risultato di amministrazione.

La Sezione disponeva, pertanto, che l'Ente desse atto del proprio operato in merito alla contabilizzazione ed al pagamento delle rate di ammortamento dell'anticipazione di liquidità per gli esercizi successivi al rendiconto 2015, a suo tempo già esaminato con Delibera della Sezione n. 233/2017.

Disponeva, altresì, nel contempo, che l'Ente trasmettesse la documentazione relativa a tali anticipazioni di liquidità, allegando il prospetto relativo al piano di ammortamento, al fine di consentire alla Sezione di completare l'elaborazione dei dati contabili con l'inserimento del Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 nella parte accantonata del risultato di amministrazione, non emergendo tale accantonamento nella documentazione trasmessa e/o rinvenuta dalla Sezione con riferimento agli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

L'Ente ha dato riscontro alla predetta richiesta con nota prot. n. 4212 del 21 febbraio 2020 a firma del Sindaco e del responsabile del Servizio finanziario.

Peraltro, nell'ambito delle analisi relative al rendiconto 2018 è altresì emerso, segnatamente, dalla delibera del 27 dicembre 2018 di Revisione ordinaria delle società partecipate, che AVIM Srl, società partecipata al 100% dal Comune di Acqui Terme, con ad oggetto la valorizzazione del patrimonio comunale e/o la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare comunale, è stata messa in liquidazione, giusta deliberazione di Consiglio Comunale n. 43 del 23 dicembre 2013, e che con la stessa pronuncia la citata società è stata dismessa interamente.

In effetti, pur non comparando detta società nel relativo elenco delle società di cui viene conservata la partecipazione, giusta nota del Comune in data 21 febbraio 2020, è stato comunicato dall'Ente, nel rendiconto dell'esercizio 2018, rendiconto ora sottoposto a scrutinio, l'accantonamento di una cospicua quota pari ad euro 407.371,00 per le perdite riferite alla medesima società partecipata.

Peraltro, lo stesso Organo di Revisione nel proprio parere (v., verbale del 23 aprile 2019) sul rendiconto 2018, segnatamente, nella sezione dei rapporti con gli Organismi Partecipati, non solo non ha fornito alcuna indicazione in merito alla situazione finanziaria della menzionata partecipata AVIM srl ma ha dichiarato che l'Ente nel corso dell'esercizio 2018 non ha sostenuto alcuna spesa o oneri di alcun genere a favore dei propri enti e società partecipate, direttamente o indirettamente.

Preso atto di quanto comunicato, è stata tempestivamente sollecitata la trasmissione della menzionata Delibera del Consiglio Comunale n. 43/2013 ed ogni notizia utile in relazione alla messa in liquidazione della detta società partecipata, compreso il piano di risanamento, di cui viene fatta menzione nella nota del Comune in data 21 febbraio 2020, piano in realtà mai pervenuto alla Sezione del Controllo del Piemonte della Corte dei conti.

L'Ente è stato, altresì, invitato a fornire maggiori chiarimenti in merito allo stato della procedura, così come ogni elemento utile a ricostruire le dinamiche che hanno condotto alla liquidazione della società partecipata, nonché a fornire gli ultimi tre bilanci approvati (conto economico, stato patrimoniale e nota integrativa), così come eventuali piani di ristrutturazione messi in atto precedentemente alla liquidazione, comprese le delibere adottate dal Comune e dagli organi societari in merito alla liquidazione stessa.

Peraltro, posto che anche per l'esercizio 2018 è emerso un consistente ricorso alle anticipazioni di tesoreria per un periodo di 153 giorni con esborso per interessi di oltre 14.000 euro, l'ente è stato invitato a fornire maggiori chiarimenti in merito alle cause del consistente ricorso alle anticipazioni, aggiornando la situazione al 31 dicembre 2019 ed al 30 aprile 2020 (anticipazione massima giornaliera, giorni utilizzo, anticipazione non restituita, interessi).

Per quanto concerne le spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2018 l'Ente è stato invitato a fornire chiarimenti circa le voci elencate nel relativo prospetto, precisando, per ciascuna voce, la corrispondenza ai criteri che configurano tale tipologia di spesa.

L'Ente ha dato riscontro a tutte le predette richieste con nota pervenuta il 10 giugno 2020 a firma del Sindaco.

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione complessivamente pervenuta, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per un esame collegiale e, pertanto, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza in funzione della discussione collegiale.

\*\*\* \*\*

### **1.Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013**

Con delibera n. 3/2020 questa Sezione aveva accertato, in merito all'esercizio 2017, che l'Ente non aveva valorizzato nel prospetto della composizione del risultato di amministrazione il Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013.

È stato, quindi, chiesto all'Ente, nel corso dell'istruttoria, di dare atto della corretta contabilizzazione delle suddette anticipazioni, in conformità dei principi enunciati dalla delibera n. 33/2015 della Sezione delle Autonomie.

L'Ente con nota del 14 gennaio 2020 aveva precisato quanto segue:

"Per quanto riguarda le anticipazioni in oggetto, a cui questo Ente ha fatto ricorso nel 2013 e nel 2014, gli importi ancora da rimborsare alla Cassa Depositi e Prestiti spa sono contabilizzati a residuo nel titolo IV della spesa "Rimborso prestiti" come "Rimborso Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine".

Posto che — come già autorevolmente evidenziato da Codesta spett.le Sezione nella propria deliberazione n. 233/2017 — impegnando l'intero importo da restituire è stata assicurata la neutralizzazione dell'operazione ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, si provvederà in sede di approvazione del rendiconto 2019 alla cancellazione dei residui passivi di cui trattasi, con contestuale accantonamento di pari importo nel risultato di amministrazione e successiva applicazione al bilancio 2020 della quota corrispondente alla rata di ammortamento annuale, in conformità con le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 19/2014, ulteriormente specificate nel dettaglio solo dal recente D.M. 1° agosto 2019 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2019 n. 196."

Pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'Ente, la Sezione con la propria richiamata delibera ha sottolineato la necessità di dare attuazione a quanto previsto dalla pronuncia n. 33/2015 della Sezione delle Autonomie, la quale, in materia, ha enunciato i seguenti principi di diritto: "Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".

Con la detta autorevole decisione, al fine di evitare che l'utilizzo del fondo di sterilizzazione possa produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente, è stato, altresì, precisato che "L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa".

Di conseguenza, la Sezione, conformandosi all'indirizzo giurisprudenziale consolidato (v., Sezione delle Autonomie, Delibera n. 28 del 18 dicembre 2017), ha richiamato il principio in base al quale con riferimento agli Enti che non avessero proceduto fin dall'inizio ad operare una sterilizzazione delle somme introitate a titolo di anticipazioni di liquidità (ed avessero poi proceduto alla costituzione del fondo ed al relativo accantonamento), non può essere disatteso il criterio generale ed inderogabile della necessità del recupero del disavanzo.

Più in particolare, a detta della citata autorevole pronuncia, "...la mera formale applicazione del procedimento contabile sopra descritto potrebbe non portare a considerare dette spese, in realtà effettuate senza reale copertura e, quindi, causative di un disavanzo reale, da ripianare con risorse proprie secondo l'ordinaria disciplina. In una lettura costituzionalmente orientata, infatti, sulla scorta della giurisprudenza del Giudice delle leggi, deve ritenersi che le norme sulle modalità di registrazione del fondo in esame e del relativo accantonamento debbano essere interpretate ed applicate in conformità al principio della necessità di copertura di nuove spese con risorse effettive, mentre sarebbe elusivo ricorrere alla disponibilità di somme concesse dallo Stato per il pagamento di debiti pregressi."

Per tale motivo, con la Delibera n. 3/2020 è stato chiesto all'Ente di dare atto del proprio operato in merito alla contabilizzazione ed al pagamento delle rate di ammortamento dell'anticipazione di liquidità per gli esercizi successivi al rendiconto 2015.

Ciò per consentire a questa Sezione di completare l'elaborazione dei dati contabili con l'inserimento del Fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 nella parte accantonata del risultato di amministrazione, non emergendo tale accantonamento nella documentazione trasmessa e/o rinvenuta dalla Sezione con riferimento agli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

L'Ente ha dato riscontro alla predetta richiesta con nota prot. n. 4212 del 21 febbraio 2020, a firma del Sindaco e del responsabile del Servizio finanziario, allegando il piano di ammortamento dell'anticipazione e ricalcolando il risultato di amministrazione degli



esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

<b>2015</b>	<b>Rendiconto approvato</b>	<b>Rendiconto corretto</b>
Fondo cassa iniziale	1.355.987,71	1.355.987,71
Riscossioni	66.288.018,27	66.288.018,27
Pagamenti '	65.256.809,31	65.256.809,31
Fondo cassa finale	2.387.196,67	2.387.196,67
Residui attivi	9.991.006,71	9.991.006,71
Residui passivi	10.139.887,00	6.367.440,16
<b>di cui per Anticipazione</b>	<b>3.772.446,84</b>	
FPV corrente	190.305,11	190.305,11
FPV capitale	565.904,84	565.904,84
<b>lett. A)</b>	<b>1.482.106,43</b>	<b>5.254.553,27</b>
FCDE	681.566,80	681.566,80
FAL	-	<b>3.772.446,84</b>
Altri fondi	-	-
Vincoli	683.723,39	683.723,39
Quota destirata		
<b>Avanzo libero (lett. E)</b>	<b>116.816,24</b>	<b>116.816,24</b>
<b>2015</b>	<b>quota cap. annua pagata</b>	<b>127.444,39</b>
<b>2016</b>	<b>Rendiconto approvato</b>	<b>Rendiconto corretto</b>
Fondo cassa iniziale	2.387.196,67	2.387.196,67
Riscossioni	35.414.956,95	35.414.956,95
Pagamenti	37.633.265,96	37.633.265,96
Fondo cassa finale	168.887,66	168.887,66
Residui attivi	9.084.017,81	9.084.017,81
Residui passivi	7.494.590,75	3.844.755,81
di cui per Anticipazione	3.649.834,94	,
FPV corrente	137.908,61	137.908,61
FPV capitale	49.820,98	49.820,98
lett. A)	1.570.585,13	5.220.420,07
FCDE	693.863,75	693.863,75
FAL		3.649.834,94
Altri fondi		
Vincoli	664.939,40	664.939,40
Quota destinata	-	
<b>Avanzo libero (lett. E)</b>	<b>211.781,98</b>	<b>211.781,98</b>
<b>2016</b>	<b>quota cap. annua</b>	<b>122.611,90</b>

<b>2017</b>	<b>Rendiconto</b>	<b>Rendiconto</b>
Fondo cassa iniziale	168.887,66	168.887,66
Riscossioni	31305.146,98	31.705.146,98
Pagamenti	31.874.034,64	31.874.034,64
Fondo cassa finale		
Residui attivi	9.685.304,59	9.685.304,59
Residui passivi	7.994.320,66	4.469.856,88
di cui per Anticipazione	3.524.463,78	
FPV corrente	138.515,16	138.515,16
FPV capitale	66.192,53	66.192,53
Tett. A)	1.486.276,24	5.010.740,02
FCDF	1.016.053,24	1.016.053,24
FAL		3.524.463,78
Altri fondi	77.800,00	77.800,00
Vincoli	207.283,74	207.283,74
Quota destinata		
<b>Avanzo libero (lett. E)</b>	<b>185.139,26</b>	<b>185.139,26</b>
<b>2017</b>	<b>quota cap. annua</b>	<b>125.371,16</b>

<b>2018</b>	<b>Rendiconto</b>	<b>Rendiconto</b>
Fondo cassa iniziale	-	
Riscossioni	30.674.703,54	30.674.703,54
Pagamenti	29.079.309,41	29.079.309,41
'Fondo cassa finale	1.595.394,13	1.595.394,13
Residui attivi	10.235.359,72	10.235.359,72
Residui passivi	8.492.368,07	5.096.108,45
di cui per Anticipazione	3.396.259,62	-
FPV corrente	169.517,96	169.517,96
FPV capitale	983.014,33	983.014,33
lett. A)	2.185.853,49	5.582.113,11
FCDE	1.355.877,24	1.355.877,24
FAL		3.396.259,62
Altri fondi	492.550,00	492.550,00
Vincoli	162.976,41	162.976,41
Quota destinata	150.514,88	150.514,88
Avanzo libero (lett. E)	23.934,96	23.934,96

2018	quota cap. annua	128.204,16
------	------------------	------------

Ciò premesso, sulla base dei dati trasmessi con nota n.4212 del 21 febbraio 2020, è emerso che il comune di Acqui Terme ha stipulato n. 3 contratti di anticipazione liquidità per pagamento dei debiti verso creditori con Cassa Depositi e Prestiti.

1. Posizione 000000000000005519 del 20 ottobre 2014, di 24 aprile 2014 art.32, per un importo di euro 525.646,88 da restituire in 20 rate annuali costanti di 29.852,38 comprensive di quota capitale e quota interessi con decorrenza 31 maggio 2015 interessi pari a 1,295%;
2. Posizione 000000000000005221 del 25 settembre 2014, di 24 aprile 2014 art.31, per un importo di euro 1.063.849,26 da restituire in 20 rate annuali costanti di 61.466,29 comprensive di quota capitale e quota interessi con decorrenza 31 maggio 2015 interessi pari a 1,465%;
3. Posizione 00000000000000790 del 6 novembre 2013, di 35/2013, per un importo di euro 2.334.919,78 suddiviso in:
  - euro 1.167.459,89 da restituire in 28 rate annuali costanti di euro 65.611,39 comprensive di quota capitale e quota interessi con decorrenza 1 febbraio 2015 interessi pari a 3,440% nonché:
  - euro 1.167.459,89 da restituire in 29 rate annuali costanti di euro 63.181,30 comprensive di quota capitale e quota interessi con decorrenza interessi 29 maggio 2013 e prima scadenza 31 maggio 2014 interessi pari a 3,302%.

Il totale dei contratti ammonta ad euro 3.924.415,92.

Il totale delle rate da restituire per il 2015 e anni successivi ammonta, sulla base dei dati trasmessi, a 220.111,36 euro all'anno, pari alla somma delle tre rate costanti suddivise tra quota capitale che per l'ente rappresentano spese del Titolo IV rimborso prestiti e quota interessi che per l'ente rappresentano spese del Titolo I spese correnti. La spesa totale dell'ente per il rimborso delle quote capitale ed interessi ammonta ad euro 220.111,36 annui, come risulta dagli elenchi dei mandati che sono stati allegati. Le quote, conservate come residui passivi, constano annualmente della quota capitale iniziale complessiva, detratta la quota capitale annua rimborsata.

L'Ente, nelle memorie trasmesse nel corso dell'istruttoria, assicura di aver garantito, di fatto, la neutralizzazione dell'operazione ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, evitando un effetto espansivo della spesa.

A tal fine, l'Ente, infatti, ha dichiarato che "ad ulteriore conferma di tale assunto, le tabelle evidenziano come tutti i rendiconti abbiano fatto registrare una quota di avanzo disponibile, che per giunta è stata applicata solo al bilancio 2019 a fronte della necessità

di finanziare un debito fuori bilancio derivante da fatti gestionali risalenti alla fine degli anni '80. Solo per l'anno 2018, inoltre, la quota di avanzo disponibile è risultata significativamente inferiore alla rata annuale di rimborso delle anticipazioni, ma anche in tal caso non pare configurarsi alcun incremento della capacità di spesa dell'Ente: infatti, nel rendiconto relativo a tale esercizio è stata accantonata una cospicua quota (euro 407.371,00) a copertura dei residui attivi vantati dall'Ente nei confronti di Avim Srl, società partecipata al 100% dal Comune e per la quale nello scorso esercizio è stato avviato un piano di risanamento ex art. 67 L. Fall.”

L'ente rileva altresì che la spesa corrente dell'Ente si è costantemente ridotta nel periodo 2015-2017, come mostra la tabella seguente (che mostra gli impegni di competenza per ciascun esercizio, come risultanti dal relativo rendiconto).

Solo nel 2018 si è registrato un leggero rialzo, dovuto però all'impatto dei rinnovi contrattuali del personale.

2015	17.981.408,55
2016	17.429.025,67
2017	17.323.305,03

Ancora da ultimo (v., nota del 10 giugno 2020), l'Ente ha confermato "...il mancato appostamento del c.d. fondo anticipazioni liquidità nei rendiconti relativi agli anni 2018 e precedenti", assicurando, nel contempo, che "...nel rendiconto 2019 si provvederà alla cancellazione dei residui passivi riguardanti le anticipazioni con contestuale accantonamento di pari importo nel risultato di amministrazione”.

Ad ogni buon conto, preso atto di quanto riferito ed assicurato dall'Ente, la Sezione ritiene utile evidenziare che le anticipazioni di liquidità, erogate ai sensi del D.L. n. 35/2013, per non incidere sul risultato di amministrazione e per impedire un indebito incremento della capacità di spesa, devono essere compensate da uno speculare accantonamento.

Circa la corretta contabilizzazione delle somme a titolo di anticipazione di liquidità, ai sensi della normativa in parola (cd. FAL – fondo anticipazione di liquidità), si rinvia ai principi di diritto enucleati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 33/2015/QMIG, secondo cui “nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell’armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel

Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".

La stessa Sezione delle Autonomie, con successiva deliberazione n. 28/2017/QMIG, ha, altresì, chiarito che:

"1) il fondo anticipazioni di liquidità deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce del Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile; detto fondo è determinato ogni anno, rispetto all'anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate e al netto della rata pagata nell'esercizio (comma 692) o nell'esercizio precedente (commi 698-700); lo stesso importo è riportato come posta negativa alla specifica voce "Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti" nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato d'amministrazione di cui all'allegato A) degli schemi di rendiconto (allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011);

2) la prima voce della spesa "Disavanzo di amministrazione" deve essere comprensiva della quota annuale di ripiano del disavanzo da accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale dell'anticipazione ricevuta; della specifica voce di disavanzo occorre dare distinta evidenza nella nota integrativa bilancio (paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1 allegato al d.lgs. n. 118/2011);

3) il fondo anticipazioni liquidità sterilizzato nel risultato di amministrazione – come parte accantonata – è annualmente applicato, ai sensi dell'art. 1, commi 693 e 700 della l. n. 208/2015, in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo come "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità";

4) tali modalità operative devono essere seguite fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l'integrale rimborso delle anticipazioni allo Stato, con conseguente azzeramento della voce "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità";

5) deve trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare ex novo ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa;

6) per gli enti che non abbiano provveduto fin dall'inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di liquidità e che abbiano proceduto all'accantonamento al fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, le

eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo”.

Ribadito, quindi, che la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità, erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione, va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio” (cfr., ex multis, Sez. Controllo Lombardia, Delib. n. 208/2017/PRSP del 25 luglio 2017).

Il Comune di Acqui Terme, come dal medesimo ente confermato in atti, ha, invece, mantenuto il residuo passivo; peraltro, il permanere del residuo passivo verso CC.DD.PP. nella contabilità dell'Ente si desume dall'analisi dei documenti contabili acquisiti.

Ciò posto, il Collegio sollecita l'Ente alla definitiva sistemazione contabile, provvedendo senza indugio alla contabilizzazione nel senso sopra indicato, ed apportando idoneo accantonamento nel risultato di amministrazione.

Con riserva di ogni specifica verifica sui prossimi questionari.

## **2. Anticipazione di tesoreria**

Già nell'esercizio 2017 si era rilevato un ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, con un peggioramento rispetto all'esercizio 2016 per quanto concerne i giorni di utilizzo - ben 236 - e l'importo non restituito al termine dell'esercizio (nel 2017 corrispondente ad euro 437.503,57=).

Quindi, il Comune di Acqui Terme, in contrasto con il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.26, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118 del 2011, secondo cui “alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse”, nell'esercizio 2017 non è riuscito ad estinguere le anticipazioni nel medesimo esercizio in cui sono state contratte, peraltro, per un ammontare molto significativo.

I dati relativi al rendiconto 2018, esposti dall'Organo di revisione nel relativo questionario, e di cui alla tabella che segue, evidenziano, invece, un miglioramento nella gestione della anticipazione di tesoreria, la quale, pur utilizzata, risulta in diminuzione sia per l'importo - euro 6.175.430,79 - che per i giorni di utilizzo -153 giorni - oltre che essere interamente restituita al termine dell'esercizio.

Si registra, comunque, a tale titolo un esborso per interessi di 14.106 euro.

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Anticipazione di cassa riscossa	9.690.573,54	9.056.082,07	6.175.430,79
Anticipazione restituita	9.690.573,54	8.618.578,50	6.612.934,36
Anticipazione non restituita	0,00	437.503,57	0,00
Fondo cassa al 31/12	168.887,66	0,00	1.595.394,13
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	230	236	153
Interessi passivi maturati al 31/12	18.387,61	34.641,43	14.106,89

Al riguardo, si precisa che i dati riportati nella tabella che precede, relativamente all'anticipazione riscossa e a quella restituita, sono tratti da BDAP.

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di specificare i motivi che hanno determinato l'ampio ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'esercizio in esame.

Con nota di risposta l'Ente ha specificato le cause che hanno impedito nel corso dell'esercizio di disporre delle necessarie risorse per fare fronte alle spese.

La ragione principale del detto reiterato ricorso all'anticipazione di cassa può individuarsi "...nel significativo scostamento dei termini per la riscossione delle principali entrate comunali (trasferimenti statali, IMU - TASI e TARI), rispetto al normale trend degli obblighi per il pagamento delle spese che si manifestano in maniera costante fin dal primo mese dell'esercizio".

Posto che per legge le scadenze per il pagamento dell'IMU e della TASI sono collocate nei mesi di giugno e dicembre, "per quel che concerne la TARI la riscossione è stata rateizzata con prima scadenza a maggio e le successive nei mesi di luglio, settembre e novembre mentre l'ente gestore ha fatturato regolarmente con cadenza mensile. Risulta inoltre costante la prassi della riscossione dei trasferimenti statali ad esercizio inoltrato e per l'esercizio 2017 il primo acconto del Fondo di solidarietà comunale è pervenuto nel mese di giugno".

Inoltre, il Comune ha rappresentato di continuare ad essere tutt'ora creditore del Ministero di Grazia e Giustizia della somma di euro 191.406,66 per il funzionamento del Tribunale, ormai da anni trasferito ad Alessandria.

L'Ente, precisando che si sono riscontrate enormi difficoltà a realizzare le varie entrate poste a carico degli utenti, in particolare per quanto riguarda la TARI, ha sottolineato che tale situazione coinvolge la maggior parte delle Amministrazioni comunali, tanto che il legislatore ha ritenuto opportuno e necessario, negli ultimi anni, elevare il limite dell'anticipazione di tesoreria da 3/12 a 5/12.

L'Ente evidenzia inoltre che occupandosi in proprio della riscossione coattiva delle entrate ha cercato di potenziare l'Ufficio Recupero Crediti, conseguendo risultati positivi.

Infatti, la situazione di cassa, comunque migliorata nel 2018 rispetto agli esercizi precedenti, risulta assestata nel 2019, esercizio nel corso del quale non si è registrato alcun ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Anche per l'esercizio 2020, come precisato nella nota del 10 giugno 2020, il trend è confermato non avendo fino ad ora l'Ente attivato l'anticipazione malgrado le rilevanti difficoltà generate dall'emergenza sanitaria in corso.

La Sezione, infine, nel prendere atto delle giustificazioni addotte dall'Ente, pur prendendo atto dei riferiti miglioramenti, in particolare, dei risultati positivi connessi al trend in miglioramento indicato dall'Ente per gli esercizi 2019 e 2020, non può esimersi dal rilevare che si rende allo stato indispensabile ed indifferibile una rigorosa ed intensa attività diretta all'incremento della riscossione e che una corretta revisione della spesa, finalizzata al recupero della liquidità, deve assolutamente tendere alla riduzione delle spese non essenziali.

Ciò in quanto, come noto, il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria è un indice sintomatico di un grave squilibrio strutturale, espressione dell'incapacità dell'Ente di far fronte con le entrate ordinarie ai pagamenti.

Il trend negativo appare interrotto nell'esercizio 2018, con ampi riflessi positivi nel 2019 e nel 2020, come sopra descritto.

In ragione di quanto detto, dalle risultanze degli ultimi anni emerge, comunque, il permanere di una situazione complessiva dell'Ente critica, sicchè è necessario ed opportuno sollecitare l'Ente a monitorare con attenzione l'evolversi della situazione di cassa e ad assumere immediati provvedimenti volti alla correzione definitiva della descritta reiterata criticità.



### **3. Spese di rappresentanza**

In via preliminare, va ricordato che il controllo della Sezione regionale della Corte dei Conti sulle spese di rappresentanza sostenute dagli Enti locali, trova il proprio fondamento nell'art. 16, comma 26, del D.L. 31/8/2011, n. 138, convertito nella legge 14/9/2011, n. 148, (c.d. legge "taglia costi della politica"), in cui si stabilisce che - a partire dall'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2011- "le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del [...] testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale".

Verificato l'elenco delle spese di rappresentanza sostenute dal Comune di Acqui Terme nell'anno 2018 pari ad euro 7.826,00, riguardanti:

- 165 euro per acquisto monete da donare a cittadini centenari;
- 2.240 euro per degustazione prodotti tipici in occasione dell'ospitalità a rappresentanti Cral al fine di promuovere i prodotti tipici del territorio;
- 1.992 euro per spese di ospitalità della delegazione della Romania per gemellaggio;
- 2.157 euro per spese ospitalità delegazione universitaria vietnamita con finalità informative sulla attività amministrativa degli enti locali;
- 1.272 euro per spese di ospitalità per un convegno relativo alla pianificazione urbanistica,

La Sezione, ai sensi dell'art. 16, comma 26, del D.L. 31 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148, per quanto sopra esposto, accerta che le spese concernenti:

- 2.240 euro per degustazione prodotti tipici in occasione dell'ospitalità a rappresentanti Cral al fine di promuovere i prodotti tipici del territorio

non rientrano ex se nella tipologia di spese di rappresentanza normativamente consentite.

La spesa deve essere finalizzata direttamente al pubblico interesse: è, quindi, escluso che l'attività di rappresentanza possa configurarsi nell'ambito dei normali rapporti istituzionali e di servizio: "una spesa di rappresentanza ... nozione a cui potrebbero in via astratta e nei limiti infra precisati essere ricondotte le spese per manifestazioni .... è da ritenere legittima ove sussista uno stretto legame con fini istituzionali dell'ente, e sia necessaria a promuovere l'immagine esterna dell'ente o ad intrattenere doverose relazioni istituzionali con soggetti esterni e non deve rispondere ad esigenze personali

dell'amministratore o dei dipendenti (ex pluribus C. conti, sez. giur. Toscana, 10.7.2013 n. 6; id., sez. giur. Campania, 11.7.2013 n. 36; id., sez. giur. Friuli V.G., 11.2.2011 n. 12; id., sez. giur. Friuli, 31.10.2010 n. 16; id., sez. II app., 29.3.2002 n. 106)" .

Sulla base di una notoria qualificazione, consolidatasi anche in relazione ad una risalente giurisprudenza di questa Corte, per potersi giustificare una spesa a titolo di rappresentanza deve sussistere, infatti, lo stretto legame con i fini istituzionali dell'ente e con la necessità del medesimo di accrescerne il prestigio verso l'esterno o ad intrattenere necessarie pubbliche relazioni con soggetti rappresentativi di altre istituzioni o

Si tratta, come detto, di nozioni consolidate che, pur in assenza di specifiche disposizioni legislative, la giurisprudenza contabile ha scolpito in modo netto da tempo, andando a formare un orientamento ormai pacifico.

Nel contempo, la Sezione invita fortemente l'Amministrazione comunale ad una attenta e scrupolosa verifica dei presupposti cui è subordinata l'assunzione delle spese di rappresentanza, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile, sotto riportati.

Già la definizione delle spese di rappresentanza, quali spese effettuate allo scopo di promuovere l'immagine o l'azione dell'ente pubblico, consente di ricavare il loro principale requisito: lo scopo, appunto, di promozione dell'immagine o dell'attività dell'ente.

Ma occorre chiarire che le spese di rappresentanza devono possedere il crisma dell'ufficialità, nel senso che devono finanziare manifestazioni della pubblica amministrazione idonee ad attrarre l'attenzione di ambienti qualificati o dei cittadini amministrati, al fine di ricavare i vantaggi correlati alla conoscenza dell'attività amministrativa (ex multis, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 5 novembre 2012, n. 466).

Ne consegue che tutte le spese effettuate non a fini promozionali (es. spese di ristoro a beneficio degli organi collegiali dell'ente, in occasione delle riunioni istituzionali dello stesso), oppure aventi lo scopo di promuovere non tanto l'ente, quanto i singoli amministratori, non rientrano in tale categoria (è il caso degli opuscoli informativi finalizzati più a fornire un'immagine positiva del Sindaco, che a pubblicizzare l'attività dell'ente o i servizi offerti alla cittadinanza, in quanto piuttosto connessi con l'attività politica).

Le spese di rappresentanza devono necessariamente inerire ai fini istituzionali dell'ente pubblico, in quanto, in caso contrario, non sarebbero in ogni caso giustificate e, se sostenute, integrerebbero un danno all'erario: quindi, necessità dell'esposizione,

caso per caso, dell'interesse istituzionale perseguito, della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa, della necessaria rigorosa giustificazione e documentazione nonché della rendicontazione in modo analitico con dimostrazione documentale del rapporto tra natura delle erogazioni e le circostanze che le hanno originate, non essendo sufficiente una mera esposizione delle stesse, senza alcun riferimento temporale o modale.

Ad ogni buon conto, la spesa di rappresentanza deve essere inserita nell'ambito della programmazione di bilancio in un apposito capitolo con individuazione delle risorse da destinare a tale attività, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica fissati dal legislatore.

Al riguardo, la Sezione, nel ribadire la necessità che l'Ente inserisca le spese di rappresentanza in un apposito capitolo, intende precisare che quest'ultimo debba ".....essere reso autonomo rispetto ad altri al fine di evitare commistioni contabili" (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 178/2017).

I principi contabili (allegato n. 1 d. lgs n. 118/2011) prevedono, infatti, che il sistema di bilancio sia comprensibile (principio n. 5, veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità), presentando una chiara classificazione delle voci a rafforzamento e presidio del principio di veridicità delle scritture contabili. Inoltre, una classificazione veritiera consente la comparabilità e verificabilità nel tempo delle poste contabili (principio n. 12 comparabilità e verificabilità) ed assolve compiutamente alla funzione informativa nei confronti degli utilizzatori interni ed esterni dei documenti contabili (principio n. 15 pubblicità).

Le spese di rappresentanza, peraltro, ove destinate ad autorità, devono essere eseguite in favore di soggetti esterni particolarmente qualificati, poiché istituzionalmente rappresentativi dell'ente al quale appartengono. In mancanza di detto presupposto, la spesa deve essere valutata come rispondente non a un interesse pubblico, bensì all'interesse privato dei destinatari.

Di tal che non può non rilevarsi come, all'esito dei chiarimenti resi, le spese sostenute non appaiano tutte adeguate, non risultando sempre comprovato il rapporto di pertinenza tra attività dell'ente e spesa, la qualificazione del soggetto destinatario rispetto alla spesa, la legittima misura e la necessaria rispondenza a rigorosi criteri di ragionevolezza esplicitati attraverso una puntuale verificabilità delle circostanze e dei motivi che le occasionarono

Ciò risulta ancor più significativo atteso che le spese di rappresentanza devono essere congrue rispetto alle finalità per le quali sono sostenute, all'evento eventualmente organizzato ed ai valori di mercato. La sobrietà deve poter essere

valutata, inoltre, in riferimento alle dimensioni territoriali ed alle caratteristiche del singolo ente locale che le sostiene nonché ai vincoli di bilancio gravanti sullo stesso.

Detto presupposto deriva dai principi di economicità, efficienza e razionalità che devono necessariamente caratterizzare l'attività amministrativa.

Ciò si traduce, nella materia in esame, nella necessità di un richiamo ad evitare gli sprechi e, comunque, nel dover tenere sempre conto del fondamentale principio di sobrietà della spesa concretamente sostenuta, esigenza insita nel doveroso rispetto del limite della ragionevolezza, implicito nell'esercizio di qualsiasi attività discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Conclusivamente, la Sezione, sulla base degli orientamenti consolidati nella giurisprudenza contabile, ritiene di dover richiamare l'Ente ad un maggior contenimento delle spese in argomento, posto che le medesime, stante l'ampia discrezionalità che ha l'amministrazione pubblica nel prevederle, hanno carattere eccezionale rispetto all'ordinaria attività amministrativa di spesa.

#### **4. Organismi partecipati - società Avim Srl**

Nell'ambito delle analisi relative al rendiconto 2018 è altresì emerso, segnatamente, nella delibera del dicembre 2018 di Revisione ordinaria delle società partecipate, che AVIM Srl, società partecipata al 100% dal Comune, è stata messa in liquidazione, giusta deliberazione di Consiglio Comunale n. 43 del 23 dicembre 2013, e che con la stessa pronuncia la citata società è stata dismessa interamente.

Al riguardo, si evidenzia che mentre, da una parte, la stessa società non compare nel successivo elenco delle società, di cui viene conservata la partecipazione, dall'altra, viene comunicato dall'ente medesimo, nel rendiconto dell'esercizio 2018, rendiconto ora sottoposto a scrutinio, l'accantonamento di una cospicua quota pari ad euro 407.371,00 per le perdite riferite alla medesima società partecipata, la quale, come accertato nel corso dell'istruttoria, da molto tempo risulta messa in liquidazione.

Di conseguenza, l'Ente ha effettuato l'accantonamento obbligatorio ex art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016 (secondo cui "Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione").

Appare anche doveroso ribadire che l'Organo di Revisione nel proprio parere sul rendiconto 2018 non ha fornito alcuna indicazione in merito alla vicenda: quindi, il medesimo non risulta aver riferito alcunché in relazione all'accantonamento per perdite risultanti dal bilancio d'esercizio delle società partecipate ai sensi dell'art.21, commi 1 e 2 del d.lgs. n.175/2016 né ha ritenuto di svolgere alcun tipo di osservazioni.

Si è, pertanto, richiesta la trasmissione sia della menzionata Delibera del Consiglio Comunale n. 43/2013 sia del piano di risanamento, di cui viene fatta menzione incidentale nella nota del Comune in data 21 febbraio 2020, piano mai pervenuto alla Sezione del Controllo del Piemonte della Corte dei conti, oltre a richiedere maggiori chiarimenti in merito allo stato della procedura, così come ogni elemento utile a ricostruire le dinamiche che hanno condotto alla liquidazione.

L'Ente ha dato riscontro alla predetta richiesta con nota del 10 giugno 2020 a firma del Sindaco.

Merita, preliminarmente, rammentare che A.V.I.M. Srl è stata costituita, ai sensi dell'art. 84, comma 1, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 47/2008, dal Comune di Acqui Terme, che ne rappresenta l'unico socio, al fine di curare la valorizzazione del patrimonio comunale e/o la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare comunale mediante l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti.

Con successiva Delibera del Consiglio Comunale n. 49/2008 il Comune approvava la cessione ad AVIM di tutti i propri immobili.

Sugli immobili trasferiti ad Avim per la valorizzazione del patrimonio immobiliare, venne erogato un finanziamento nel 2008 a favore di AVIM, concesso dalla CRAL, poi, BPM – Banca Popolare di Milano - Società cooperativa a.r.l., per un importo originario di € 3.479.050,00 (residuo debito, per il solo capitale, € 3.062.522,03).

In relazione a detto prestito bancario, il Comune di Acqui Terme, così come approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione nr. 41 del 13.12.2008, ha assunto, a favore dell'Istituto finanziatore, apposita garanzia fideiussoria per un importo complessivo di € 1.739.525,00, corrispondente al 50% del valore del finanziamento (concesso dalla Cassa di Risparmio di Alessandria alla società partecipata per € 3.479.050,00), i cui interessi sono sempre stati regolarmente compresi ed hanno trovato disponibilità nei cespiti delegabili ai sensi dell'art. 204 – comma 1 – del D.Lgs. 267/2000.

Tuttavia, a seguito della grave crisi finanziaria che ebbe a colpire anche il settore immobiliare, rendendo oltremodo difficoltoso procedere ad una positiva alienazione degli immobili divenuti di proprietà della società, nel 2013, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 43, la società A.V.I.M. srl venne inserita nell'elenco dei soggetti

da dismettere, non sussistendo "i presupposti di legge e/o di opportunità strategica e convenienza economica tale da giustificare oltre la partecipazione dell'ente" e ne è stata deliberata la dismissione integrale.

A.V.I.M. Srl è stata, quindi, posta in liquidazione con la deliberazione della Giunta comunale n. 46 del 2014, che ha contestualmente individuato nella dott.ssa Giovanna Cavallaro il professionista incaricato quale liquidatore della società.

Il liquidatore risulta, dalla documentazione prodotta, essersi impegnato per quanto possibile, stante le difficoltà della congiuntura economica, nel tentativo di valorizzazione e cessione degli immobili in capo alla società, nonostante il perdurare del momento di crisi del mercato immobiliare: il medesimo risulta aver realizzato una dismissione complessiva per € 95.000,00.

Nel frattempo, per quanto concerne i rapporti finanziari fra il Comune e la società, la Sezione ritiene doverosa la ricostruzione della vicenda successivamente scaturita a seguito della crescente tensione finanziaria, nei termini infra descritti.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 42/2016, a fronte di un debito residuo della A.V.I.M. Srl con la BPM (già C.R.A.L. - Cassa di Risparmio di Alessandria) di € 3.062.522,03 - garantito, come detto, con la fideiussione rilasciata dall' Ente locale per € 1.739.525,00 - è stato disposto nei confronti dell'Ente l'accollo di un mutuo chirografario con capitale residuo pari ad € 1.547.000,00 in sostituzione della garanzia fideiussoria sopra indicata.

A seguito dell'accollo del debito residuo di euro 1.547.000,00 da parte del Comune, A.V.I.M. Srl ha ottenuto dall'Istituto di credito lo stralcio del residuo debito per € 1.515.522,00 rispetto al debito di euro 3.062.522 a carico di AVIM Srl in liquidazione. Più in particolare, con la deliberazione richiamata è stata:

- definita ogni obbligazione assunta da AVIM Srl in liquidazione in relazione alla posizione debitoria del finanziamento contro accollo da parte del Comune di Acqui Terme della somma € 1.547.000,00;
- contestualmente stralciata la somma di € 1.515.522,00 del residuo debito di euro 3.062.522 a carico di AVIM Srl in liquidazione;
- sancita la liberatoria della garanzia fideiussoria prestata dal Comune per l'importo di € 1.739.525,00, a fronte dell'accollo, da parte di quest'ultimo, di un debito minore di euro 1.547.000,00;

-definitivamente transata ogni pretesa concernente eventuali effetti anatocistici e/o mancate pattuizioni scritte di interessi ultralegali che abbiano concorso a determinare i crediti oggetto dell'accordo;

- formalizzata da parte di AVIM Srl in liquidazione l'obbligazione a trasferire al Comune di Acqui Terme ogni e qualsiasi provento derivante dall'alienazione parziale o totale degli immobili già oggetto del finanziamento, fino alla concorrenza dell'importo dovuto a rimborso delle somme anticipate nel tempo dal Comune e del finanziamento accollato;

- contemplata la previsione per cui l'eventuale scioglimento della Società AVIM Srl avrebbe comportato, come conseguenza immediata, la riassegnazione al Comune di Acqui Terme dei beni immobili oggetto del finanziamento.

Il Comune di Acqui Terme risulta avere finora proceduto al pagamento di tre annualità di ammortamento (92.853,89 euro nel 2017, 94.207,61 nel 2018 e 95.581,07 nel 2019): i relativi crediti vantati dal Comune verso A.V.I.M. Srl sono conservati fra i residui attivi ed interamente coperti dal fondo crediti di dubbia esigibilità.

E' emerso, altresì, che A.V.I.M. Srl è debitrice di euro 714.822,87 nei confronti del Comune a seguito di somme anticipate a vario titolo nel periodo 2008-2018.

Le somme sono state anticipate sia per il versamento delle rate dei mutui in essere, che per la copertura dei premi delle polizze assicurative del patrimonio immobiliare a suo tempo dismesso alla società nonché per la copertura delle spese condominiali degli immobili in capo alla partecipata e per ogni altra somma destinata alla conservazione del patrimonio, alla sua valorizzazione e/o cessione e ad evitare procedure esecutive o, comunque, vertenze che avrebbero cagionato un ulteriore danno ed un maggior esborso di denaro che avrebbe determinato una situazione economica che – stante le criticità determinate dalla congiuntura finanziaria generale – non avrebbe potuto consentire, pur con tutte le difficoltà, di proporre un piano di risanamento.

I relativi residui attivi risultano conservati in parte nel titolo relativo a Servizi conto terzi e partite di giro, in parte sul titolo I delle entrate, con un accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità di € 305.924,87.

La differenza è stata prudenzialmente accantonata dal Comune in sede di rendiconto 2018 per euro 407.371,00, sterilizzando l'intera esposizione dell'Ente (v., relazione del 20/02/2020).

A questo punto, la Sezione, preso atto della compromessa situazione finanziaria della società – come infra rappresentata graficamente, attraverso le tabelle che seguono, segnatamente, attraverso l'esposizione dei corrispondenti bilanci degli esercizi

2016/2017/2018 – ritiene di dover evidenziare come, nonostante numerose sollecitazioni ad opera di vari Organismi competenti, nessuna significativa e risolutiva soluzione sia mai stata adottata, così, di fatto consolidandosi, a causa di un'inerzia che non appare sorretta da alcuna concreta ed idonea giustificazione, uno squilibrio che appare irreversibile.

E' evidente, ad avviso della Sezione, che alla liquidazione non può che seguire lo scioglimento della Società con la conseguente cancellazione dal registro delle imprese, dismissione indispensabile per consentire al Comune di rientrare nella piena disponibilità dei beni immobili a suo tempo ceduti alla società ed evitare di compromettere il proprio bilancio con reiterati versamenti per ripianare le perdite della società partecipata.

## Conto economico 2016

	31-12-2016	31-12-2015
<b>Conto economico</b>		
<b>A) Valore della produzione</b>		
2), 3) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti e dei lavori in corso su ordinazione	-	70.643
2) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	-	70.643
<b>5) altri ricavi e proventi</b>		
altri	1.528.095	-
Totale altri ricavi e proventi	1.528.095	-
Totale valore della produzione	1.528.095	70.643
<b>B) Costi della produzione</b>		
6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	18.759	-
7) per servizi	7.089	21.730
11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	1.521.017	-
14) oneri diversi di gestione	193.511	10.890
Totale costi della produzione	1.740.376	32.620
Differenza tra valore e costi della produzione (A - B)	(212.281)	38.023
<b>C) Proventi e oneri finanziari</b>		
<b>16) altri proventi finanziari</b>		
<b>a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni</b>		
altri	-	4
Totale proventi finanziari da crediti iscritti nelle immobilizzazioni	-	4
<b>d) proventi diversi dai precedenti</b>		
altri	1	-
Totale proventi diversi dai precedenti	1	-
Totale altri proventi finanziari	1	4
<b>17) interessi e altri oneri finanziari</b>		
altri	264	71.211
Totale interessi e altri oneri finanziari	264	71.211
Totale proventi e oneri finanziari (15 + 16 - 17 + - 17-bis)	(263)	(71.207)
Risultato prima delle imposte (A - B + - C + - D)	(212.544)	(33.184)
21) Utile (perdita) dell'esercizio	(212.544)	(33.184)



## Conto economico 2017

	31-12-2017	31-12-2016
<b>Conto economico</b>		
A) Valore della produzione		
1) ricavi delle vendite e delle prestazioni	95.000	-
2), 3) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti e dei lavori in corso su ordinazione	12.000	1.528.095
2) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	12.000	1.528.095
Totale valore della produzione	107.000	1.528.095
B) Costi della produzione		
6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	3.980	18.759
7) per servizi	6.726	7.089
11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	1.261.769	1.521.017
14) oneri diversi di gestione	174	193.511
Totale costi della produzione	1.272.649	1.740.376
Differenza tra valore e costi della produzione (A - B)	(1.165.649)	(212.281)
C) Proventi e oneri finanziari		
16) altri proventi finanziari		
d) proventi diversi dai precedenti		
altri	-	1
Totale proventi diversi dai precedenti	-	1
Totale altri proventi finanziari	-	1
17) interessi e altri oneri finanziari		
altri	6.069	264
Totale interessi e altri oneri finanziari	6.069	264
Totale proventi e oneri finanziari (15 + 16 - 17 + - 17-bis)	(6.069)	(263)
Risultato prima delle imposte (A - B + - C + - D)	(1.171.718)	(212.544)
21) Utile (perdita) dell'esercizio	(1.171.718)	(212.544)

## Conto economico 2018

	31-12-2018	31-12-2017
<b>Conto economico</b>		
A) Valore della produzione		
1) ricavi delle vendite e delle prestazioni	-	95.000
2), 3) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti e dei lavori in corso su ordinazione	-	12.000
2) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	-	12.000
Totale valore della produzione	-	107.000
B) Costi della produzione		
6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	12.772	3.980
7) per servizi	175.325	6.726
11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	1.036.861	1.261.769
14) oneri diversi di gestione	2.127	174
Totale costi della produzione	1.227.085	1.272.649
Differenza tra valore e costi della produzione (A - B)	(1.227.085)	(1.165.649)
C) Proventi e oneri finanziari		
17) interessi e altri oneri finanziari		
altri	-	6.069
Totale interessi e altri oneri finanziari	-	6.069
Totale proventi e oneri finanziari (15 + 16 - 17 + - 17-bis)	-	(6.069)
Risultato prima delle imposte (A - B + - C + - D)	(1.227.085)	(1.171.718)
21) Utile (perdita) dell'esercizio	(1.227.085)	(1.171.718)

Dai numerosi elementi documentali, acquisiti nel corso dell'istruttoria, emerge, infatti, come l'evidente precaria situazione della AVIM srl abbia indotto, da tempo, il Collegio dei revisori del Comune a sollecitare interventi mirati.

Infatti, con missiva inoltrata all'Ente a mezzo raccomandata in data 19 aprile 2019, il detto Collegio, esaminata la situazione debitoria della Avim srl in liquidazione, verificato che le possibilità di portare a termine positivamente il processo della ordinaria liquidazione apparivano del tutto compromesse a causa dei costi di gestione della società e riscontrato, altresì, che nel bilancio dell'ente, socio unico di Avim srl, risultavano già recepite le relative passività, riteneva percorribile l'istituto del concordato preventivo ex art. 160 L. F., così da esortare l'Ente ad attivarsi in tal senso entro il 30 giugno 2019.

A sua volta, con Deliberazione del Consiglio Comunale del 12 giugno 2019 il Comune, rilevato che la Avim srl versava da tempo in una situazione di grave crisi finanziaria, tanto che nel bilancio di esercizio 2018, approvato in data 30 aprile 2019, si evidenziava una perdita di euro 1.227.085 ed un patrimonio netto negativo per euro 1.912.712 – peraltro, a fronte di passività per euro 3.631.799, gli immobili che costituiscono l'attivo venivano valutati in euro 1.709.220,00 – ritenuta maggiormente idonea la soluzione del piano di risanamento stragiudiziale, con la finalità di perseguire un accordo con i creditori di AVIM s.r.l., demandava alla Giunta la scelta fra una procedura bonaria e l'applicazione dell' art. 67, comma 3, lett. d), L. Fall. (che disciplina il piano di risanamento che, nell'ambito di un modello di gestione della crisi di impresa che privilegia soluzioni negoziali, rimette la gestione e soluzione della crisi all'autonomia dell'imprenditore).

Nell'occasione, veniva, altresì, deliberato che la fattibilità di tale opzione avrebbe dovuto essere verificata, comunque, in tempi rapidi e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2019, procedendo, in caso di esito negativo, alla richiesta di fallimento in proprio della società.

Di conseguenza, veniva deliberato di prendere atto della situazione finanziaria di AVIM s.r.l. e di dare mandato alla Giunta comunale di predisporre un piano di risanamento stragiudiziale attraverso un accordo con i creditori di AVIM s.r.l. in via bonaria ovvero ricorrendo all'art. 67, comma 3, lett. d), L. Fall., precisando che la fattibilità del piano di risanamento doveva essere verificata comunque non oltre il 31 dicembre 2019, procedendo, in caso di esito negativo, alla richiesta di fallimento in proprio della Società. A tale decisione, l'Ente perveniva considerato che occorreva, senza dilazioni, definire un percorso virtuoso di liquidazione dei rapporti sociali che salvaguardasse, da un lato, i legittimi interessi dei creditori, dall'altro quelli del Comune di Acqui Terme: la via del

fallimento in proprio era apparsa certamente quella più semplice sia in termini procedurali che dal punto di vista dei costi, anche perché la stessa sarebbe stata assorbibile dal bilancio comunale grazie alle somme prudenzialmente accantonate in sede di rendiconto 2018.

La controindicazione era che detta soluzione, a causa della scarsa liquidabilità dell'attivo, avrebbe potuto rischiare di escludere il Comune dalla possibilità di beneficiare di riparti: ciò in quanto i crediti dell'Ente verso AVIM s.r.l., essendo meramente chirografari, sarebbero in ogni caso stati postergati rispetto a quelli privilegiati.

Tutto ciò premesso, la Sezione, preso atto delle cause, sopra rappresentate, che hanno determinato il riferito grave protratto squilibrio finanziario della società partecipata, cause a loro volta riassumibili, ad avviso di questa Sezione, in gravi difetti programmatori a monte ed ovviamente in discutibili scelte gestionali, evidenzia come le predette criticità dell'organismo partecipato abbiano condotto - allo stato degli atti della procedura di liquidazione - come riflesso immediato, alla generazione di significative conseguenze da parte dell'Amministrazione comunale, conseguenze che rendono improcrastinabile la soluzione delle corrispondenti problematiche.

La Sezione ritiene doveroso rammentare che la norma di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), prevede che, qualora un organismo partecipato presenti un risultato di esercizio negativo che non venga immediatamente ripianato, l'Ente locale partecipante è tenuto ad accantonare, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, l'importo corrispondente in apposito fondo vincolato del bilancio di previsione dell'anno successivo (adempimento curato dall'Ente, v. sopra).

Viene, dunque, creata una relazione diretta tra le perdite registrate dagli organismi partecipati e la conseguenziale contrazione degli spazi di spesa effettiva disponibili per gli enti proprietari a preventivo, con l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel perseguimento della sana gestione degli organismi partecipati.

Come precisato dalla giurisprudenza contabile, "il meccanismo dell'accantonamento risponde all'esigenza di consentire una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi. Le citate disposizioni prevedono anche che le somme accantonate nel fondo vincolato in questione tornino nuovamente nella disponibilità dell'ente partecipante (e possano cioè essere destinate alla copertura di spese effettive) qualora il medesimo ripiani le perdite di esercizio o dismetta la partecipazione, oppure il soggetto partecipato sia

posto in liquidazione. Lo stesso effetto si realizza ove le perdite conseguite in esercizi precedenti siano ripianate dagli stessi soggetti partecipati, cioè siano riassorbite attraverso la gestione successiva" (v., Sez. Liguria, deliberazione n. 24/2017/PAR).

L'adempimento dell'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato (come ampiamente chiarito dalla giurisprudenza contabile).

L'introduzione della disciplina in esame non ha significato il venir meno del sistema di limiti individuato dalla stessa giurisprudenza con riguardo alla possibilità per gli enti locali di ricorrere a tali operazioni nell'ambito dei rapporti finanziari con le proprie partecipate (per tutte cfr., per esempio, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 410/2016/PRSE e la numerosa giurisprudenza ivi richiamata; cfr. anche il referto della Sezione delle Autonomie di cui alla deliberazione n. 27/SEZAUT/2016/FRG).

Pur in presenza degli accantonamenti in argomento, pertanto, il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati si ritiene permanga del tutto precluso allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio, presa in considerazione dall'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con disposizione confermata dall'art. 14, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

Ad ogni buon conto, la situazione appare oltremodo grave, considerato che, a tutt'oggi, nonostante i ripetuti formalizzati solleciti risalenti, il primo, ad opera del Collegio dei Revisori, al mese di aprile 2019 e, il secondo, del Consiglio Comunale, al mese di giugno 2019 (v., supra), con il quale è stato dato specifico mandato alla giunta comunale di predisporre, entro e non oltre il 31 dicembre 2019, un piano di risanamento stragiudiziale di A.V.I.M. Srl, nessun piano di risanamento risulta ancora validamente formalizzato né risulta intrapresa alcuna altra concreta e risolutiva iniziativa.

Ad avviso della Sezione, peraltro, nella situazione di fatto ormai consolidatasi, non può non segnalarsi come lo stesso piano di risanamento ex art. 67 L.F., comma 3, lett.d), cui l'Ente è sembrato avviarsi senza rispettare la tempistica del mandato ricevuto e, comunque, senza sciogliere la riserva in tempi ragionevoli, oltre a costituire ex se un atto unilaterale dell'imprenditore, per la cui adozione non è richiesto l'accordo con i creditori né il loro consenso, risultando, in ogni caso, svincolato da precisi e specifici obblighi di pubblicità, rappresenta, ad ogni buon conto, atto stragiudiziale non soggetto al controllo del giudice né nella fase di preparazione, né nella fase di esecuzione.

Ciò considerato, anche ai fini di una prudente valutazione della sostenibilità del debito esistente, la Sezione sollecita l'Ente ad un attento e scrupoloso monitoraggio della procedura di liquidazione della società AVIM srl, e, soprattutto, l'Amministrazione civica a porre in essere nel più breve tempo possibile adeguate e concrete misure correttive dirette a facilitare la conclusione del procedimento di liquidazione della società AVIM srl, con lo scioglimento della stessa, al fine di evitare che il protrarsi infruttuoso della situazione di crisi della medesima determini ulteriori riflessi negativi e pregiudizievoli sulla gestione finanziaria del Comune di Acqui Terme, con danni diretti sul bilancio dell'ente locale, del quale potranno essere chiamati a rispondere tutti coloro che anche con comportamento omissivo hanno contribuito a determinarlo.

Con la presente pronuncia la Sezione, visto anche il disposto di cui all'art. 147 quater, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che onera l'ente locale a definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate dallo stesso ente locale, si riserva di verificare l'efficacia e la sufficienza delle azioni e delle misure che verranno adottate dall'Ente in ordine alla grave criticità della situazione afferente la partecipata AVIM srl.

A tal fine, si dispone che l'Ente provveda a trasmettere a questa Sezione regionale di Controllo, entro e non oltre tre mesi dalla ricezione della presente deliberazione, una relazione circa lo stato di attuazione e gli effetti dei provvedimenti assunti, corredata di motivato parere dell'Organo di revisione.

Si sollecita, nel contempo, l'Organo di revisione a fornire all'Ente ogni dovuta rigorosa collaborazione nonché a svolgere un'attenta vigilanza sulla soluzione delle criticità evidenziate, indirizzata a chiudere con lo scioglimento l'annosa questione della richiamata società in liquidazione da ben sei anni, segnalando a questa Sezione un loro eventuale peggioramento e/o ulteriori criticità.

## **5. Organismi partecipati - Società per azioni Terme di Acqui.**

Il Comune di Acqui Terme detiene una partecipazione per la quota del 15,7% nella Società per azioni Terme di Acqui, società che si occupa dello sfruttamento e della valorizzazione delle acque termali, della gestione di stabilimenti di cura, turistici, alberghieri e delle attività connesse.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'Ente, con deliberazioni del Consiglio Comunale n. 39 del 29/09/2017 e n. 50 del 27/11/2018, deliberazioni approvate a seguito

dell'obbligo di revisione straordinaria ex art. 24 del D. Lgs. 175/2016, considerato che la Società aveva prodotto risultati negativi nei cinque esercizi precedenti, ha deliberato la dismissione della detta partecipazione.

Più specificatamente, con la Delibera del 29 settembre 2017, di revisione straordinaria delle partecipazioni possedute ex art. 24, D.Lgs n. 175 del 2016, il Consiglio Comunale riteneva che il mantenimento di una piccola quota azionaria della società Acqui Terme fosse compatibile con il dettato normativo e contemporaneamente in grado di soddisfare l'interesse strategico dell'Amministrazione Comunale a non perdere quanto meno il cosiddetto diritto di tribuna sull'operato della Società ed il diritto di agire contro gli amministratori della stessa nel caso di inadempimenti degli obblighi statutari e derivanti dal diritto societario.

Di modo che, con la detta deliberazione, pur con parere negativo del Collegio dei Revisori (v., relativo verbale in data 28 settembre 2017), il detto Consiglio giudicava di non accogliere la proposta operativa, elaborata dal Dirigente del Settore Econmato e Patrimonio, contenuta nella relazione tecnica, di totale dismissione della partecipazione ma di mantenere una quota pari allo 0,70%, procedendo invece all'alienazione delle restanti quote pari al 15%;

Ciò in quanto nella specie si trattava:

- di Società che gestisce un servizio d'interesse generale (peraltro riconosciuto prioritario dalla statuto del Comune di Acqui Terme), per la quale risultano rispettati i requisiti degli artt. 4 e 20 del TUSP;
- di Società che riveste un'importanza strategica per l'Ente, per la Città e l'intero territorio in termini occupazionali e di possibile sviluppo economico e turistico;
- di Società, la quale, oltre ad essere concessionaria dello sfruttamento delle acque termali, dispone di un patrimonio immobiliare ingente interamente ricompreso sul territorio comunale.

In definitiva, l'Amministrazione Comunale, considerato strategico il mantenimento di tali quote, anche al fine di esercitare l'attività di controllo e di vigilanza, in particolare, opinando che "...il mantenimento di una quota, seppur simbolica, all'interno della Società Terme di Acqui S.p.A., potrà consentire al Comune di esercitare un diritto di controllo sull'operato della Maggioranza e di mantenere quasi tutti i diritti di cui godeva" prima della suddetta decisione, deliberava di limitare al massimo il rischio di esposizione del Comune di Acqui Terme, emendando il testo della delibera e sostituendo al posto

della percentuale di alienazione della quota di partecipazione del 15%, quella del 15,65%, deliberando, quindi, di mantenere unicamente una quota azionaria pari allo 0,05% nella Società Terme di Acqui spa, e, nel contempo, di procedere all'alienazione della residua quota di partecipazione nella misura del 15,65%, con procedura ad evidenza pubblica da effettuarsi nel rispetto dei principi di pubblica trasparenza e non discriminazione.

Merita segnalare che, nel frattempo, la Regione Piemonte, attraverso la Fin Piemonte Partecipazioni, ha provveduto direttamente alla cessione delle proprie quote di partecipazione pari all'81,19%.

Conseguentemente, da parte del Comune di Acqui Terme, sono state esperite due aste pubbliche: il primo bando è stato approvato con determinazione dirigenziale n. 86 del 12/9/2019, il secondo con determinazione dirigenziale n. 113 del 24/10/2019.

Entrambi i bandi sono stati pubblicati sul sito internet istituzionale ed il secondo anche, per due volte, su un quotidiano di rilievo nazionale.

Tuttavia, sulla base di quanto comunicato con nota pervenuta il 16 giugno 2020, a firma del Responsabile del servizio finanziario e delle partecipate dell'Ente, si è appreso che, in entrambi i casi, l'asta è andata deserta.

L'Ente, quindi, in conformità al dettato normativo di cui al D.lgs n. 175/2016, in data 2/12/2019, ha formalmente attivato la procedura di recesso, senza ricevere alcun riscontro dalla Società se non in data 29/5/2020.

In quest'ultima occasione, la Società ha rappresentato che al Comune è precluso l'esercizio dei diritti sociali, in applicazione del comma 5 dell' art. 24, D.lgs n. 175/2016, cit..

Pertanto, all'Ente è stato negato l'accesso allo schema di bilancio 2019 ed alle informazioni in ordine all'attivazione, da parte della stessa Società, degli strumenti di sostegno finanziario previsti dalla normativa nazionale imposta dall'emergenza sanitaria in corso.

Sarà cura del Comune, verificati i presupposti della partecipazione, tutelare i propri diritti di socio davanti al tribunale, ai sensi di quanto previsto dal codice civile.

Da ultimo, in sede di convocazione dell'assemblea per l'approvazione del bilancio 2019, sempre sulla base di quanto riferito nella nota trasmessa a questa Sezione il 16 giugno 2020, l'amministratore unico ha nuovamente precisato che il Comune non potrà esercitare i diritti di voto.

Come noto, in base all'articolo 24 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", le amministrazioni pubbliche

hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, con provvedimento motivato, la revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette detenute alla data del 23 settembre 2016.

Per quanto concerne il Comune di Acqui Terme il relativo atto ricognitivo - con il quale è stata effettuata la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni detenute al 23 settembre 2016 (data di entrata in vigore del Testo Unico) - è stato trasmesso a questa Sezione.

Come precisato in premessa, risulta attivato da parte del Comune, nella sua veste di socio di minoranza, l'espletamento della procedura di cessione delle quote di partecipazione del socio di maggioranza delle Terme di Acqui Spa.

Infatti, l'Ente, dopo aver deliberato la dismissione della partecipazione, e vista l'infruttuosità delle gare esperite, ha dato corso alla procedura di recesso.

A questo punto, la mancata alienazione della quota - nei termini di cui al comma 4 dell'art. 24, D.lgs n. 175/2016, cit. - non appare configurare circostanza attribuibile al socio pubblico, così da precludere a quest'ultimo l'esercizio dei diritti sociali nei confronti della società, ivi compreso l'accesso allo schema di bilancio.

Simile conclusione si tradurrebbe in una sorta di impossibilità di fatto dell'esercizio del controllo da parte del Comune di Acqui Terme sulla Società per azioni Terme di Acqui, circostanza contraria alla ratio delle vigenti disposizioni normative, le quali, nel prevedere l'introduzione del controllo sulle società partecipate, quale elemento innovativo della più ampia riforma dedicata ai controlli negli enti locali, impongono la necessità di mantenere sotto controllo il rispetto degli equilibri finanziari, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (v., art. 147-quater del Tuel).

Secondo la nuova formulazione dell'art. 147 del d.lgs. 267/2000, gli enti locali, infatti, individuano strumenti e metodologie adeguati a garantire, tra i vari obiettivi, proprio gli equilibri finanziari della gestione delle società partecipate attraverso un sistema di controlli "...esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili" (art. 147 quater, comma 1, Tuel).

Del resto, ad avviso della Sezione, a riprova della correttezza dell'azione dell'Ente locale che, a seguito della deliberata dismissione della partecipazione, si è conformato al dettato normativo attraverso l'esperimento di gare pubbliche, i plessi, richiamati nell'art. 10 del D.Lgs. n. 175/2016, postulano la fase pubblicistica antecedente all'alienazione ed alla selezione dell'acquirente mediante un provvedimento dell'organo consiliare che ne evidenzia l'interesse pubblico attraverso un onere motivazionale analitico (v., Deliberazione n. 8/2019, Sez. regionale controllo Corte dei Conti Lombardia).



In altre parole, deve prendersi atto dell'esistenza di un vincolo di scopo che non può alterare il principio di legalità che impone alla P.A. di perseguire l'interesse pubblico e che giustifica la decisione di partecipare o costituire o alienare una società (per esigenze di razionalizzazione o per doveri normativi) con trasparenza, dovendosi sempre assicurare la pubblicità, corollario dell'evidenza pubblica che si atteggia a principio guida dell'intera azione amministrativa.

Né si riesce a comprendere per quali motivi l'Ente socio debba essere escluso dall'esercizio dei diritti sociali con riferimento alla restante quota di partecipazione, che, come risulta accertato documentalmente, è stata mantenuta.

Ad ogni buon conto, la Sezione rammenta la previsione normativa di cui al menzionato art. 24, comma 5, secondo cui, restando, comunque "...salvo, in ogni caso, il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile".

\*\*\* \*\*

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 successive procedure ordinarie di controllo che verranno continuamente svolte dalla 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).

Si invita, altresì, l'Organo di revisione ad un puntuale adempimento degli obblighi di cui agli artt. 239 e 240, Tuel ed a una stretta collaborazione con il Segretario Comunale ed il Responsabile finanziario.

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

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva,

## **ACCERTA**

- la non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, come in parte motiva descritto sulla base dell'indirizzo giurisprudenziale consolidato della Sezione delle Autonomie e, di conseguenza, il carente stanziamento nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti di un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

- che, ai sensi dell'art. 16, comma 26, del D.L. 31 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, non rientrano nella tipologia di spese di rappresentanza, normativamente consentite, le spese concernenti la degustazione di prodotti tipici in occasione dell'ospitalità a rappresentanti Cral, al fine di promuovere i prodotti tipici del territorio,

- con riguardo all'esame del rendiconto 2017, un ampio e reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, che appare peraltro costante anche nell'esercizio 2018, con esborso per interessi ammontanti a 34.641 euro nel 2017 e 14.106 euro nel 2018;

- nei confronti della società AVIM Srl, società in house, interamente partecipata dall'ente locale, il venir meno, fin dal 2013, dello scopo sociale, così come indicato dalla deliberazione n. 43/2013 del Consiglio comunale, che ne ha deliberato la dismissione, ponendola in liquidazione;

- i costanti ed ingiustificati ritardi con cui l'amministrazione pubblica ha rinviato la relativa decisione, pur in presenza delle gravi criticità economiche e finanziarie inerenti alla gestione dell'organismo partecipato AVIM Srl in liquidazione, rappresentati in parte motiva, tanto che a sei anni di distanza nessuno degli strumenti previsti dalla normativa vigente è stato posto in essere;

- che nel rendiconto 2018 l'importo di euro 403.371,00 è stato accantonato dal Comune come fondo per coprire le perdite della società in parola, ma che ulteriori somme sono dovute all'Ente a causa dell' accollo di un consistente debito in sostituzione di una garanzia fideiussoria, a suo tempo prestata dal Comune a favore della società;
- che la società è debitrice nei confronti del Comune di un importo di euro 714.822,87;

### **INVITA**

- l'Ente a contabilizzare sollecitamente nei termini indicati in motivazione il fondo relativo all'anticipazione di liquidità nel rispetto dei principi contabili;
- l'Amministrazione civica a porre in essere, nel più breve tempo possibile, adeguate e concrete misure correttive dirette a facilitare la conclusione dell'annoso procedimento di liquidazione della società AVIM srl, con lo scioglimento della stessa, al fine di evitare che il prolungamento infruttuoso della procedura medesima determini ulteriori riflessi negativi e pregiudizievoli sulla gestione finanziaria del Comune di Acqui Terme;
- l'Amministrazione comunale ad una attenta verifica dei presupposti cui è subordinata l'assunzione delle spese di rappresentanza, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile richiamata in parte motiva;
- l'Amministrazione civica a tutelare eventualmente i propri diritti di socio davanti al Tribunale, ai sensi di quanto previsto dal codice civile, nei confronti della Società per azioni Terme di Acqui;
- l'Organo di revisione ad un puntuale adempimento degli obblighi di cui agli artt. 239 e 240 Tuel ed a una stretta collaborazione con il Segretario Comunale ed il Responsabile finanziario.

### **DISPONE**

- che l'Ente provveda a trasmettere a questa Sezione regionale di Controllo, entro e non oltre tre mesi dalla ricezione della presente deliberazione, una relazione circa lo stato di attuazione e gli effetti dei provvedimenti assunti nei confronti della società partecipata AVIM srl, per la completa dismissione della stessa, corredata di motivato parere dell'Organo di revisione;

- che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Acqui Terme (AL) e rammenta l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto.

Il Magistrato Estensore  
(Consigliere dott. Luigi GILI)



Il Presidente  
(Dott.ssa Maria Teresa Polito)



Depositato in Segreteria il 23/06/2020

Il Funzionario Preposto  
(Nicola Mendozza)

