



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria
composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fabio VIOLA	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Consigliere Relatore
Dott. Francesco BELSANTI	Consigliere
Dott. Donato CENTRONE	Primo Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell' adunanza dell'8 giugno 2018 ha reso la seguente

PRONUNCIA

- esaminate la relazione sul bilancio consuntivo 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 167, L. 23.12.2005 n. 266 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2016, entrambe elaborate dall'Organo di revisione del Comune di LAVAGNA (GE);

- viste le note di risposta 13.03.2018, n. 8951, 27.03.2018, n. 10818, 16.04.2018, n. 1518 ns. prot., 8 maggio, n. 1804 ns. prot. e 22.05.2018, n. 18026 dell'Ente, con le quali si fornivano precisazioni e chiarimenti su alcuni punti della relazione dell'Organo di Revisione;

- esaminati i diversi esposti presentati in data 30 maggio 2016, 11 ottobre 2016, 14 dicembre 2016, 7 marzo 2017, 16 ottobre 2017 e 4 aprile 2018 dal Rag. Raffaele Manca, già Assessore al Bilancio, Finanze e Programmazione economica del Comune di Lavagna dal 2007 al 24 ottobre 2013, tutti adombranti gravi irregolarità contabili relative alla gestione dei contenziosi relative alle azioni aquiliane proposte da Giuseppa Fenu e Vincenzo Spalla, riguardanti fatti risalenti al 1994, per i quali non sono stati ancora corrisposti i risarcimenti riconosciuti dai competenti organi giudiziari di primo e secondo grado;

- lette le deliberazioni della Commissione Straordinaria 15.05.2018, n. 20, 21, 23, 26, e 27, inviate alla Segreteria di questa Sezione Regionale di controllo in data 25 maggio 2018, con cui vengono riconosciuti debiti fuori bilancio relativi, rispettivamente a:

- fatture emesse negli anni 2010 e 2012 dall'ASL Chiavarese relativamente a visite fiscali effettuate ai dipendenti dell'Ente negli anni 2008, 2009 e 2011;
- oneri di urbanizzazione secondaria che il Comune di Lavagna era tenuta a versare alla Chiesa Cattolica negli anni 2015 e 2016;

- condanna subita dal Tribunale di Genova con la sentenza n. 2253/2017, avente ad oggetto il risarcimento dei danni, ai sensi degli artt. 1218/ 2051 c.c., subiti da alcuni box di proprietà della Società "*Porto di Lavagna S.p.A.*" per le infiltrazioni di acque meteoriche provenienti dalla c.d. sovra piastra soprastante i box medesimi;
 - condanna subita dalla Corte di Appello di Genova con la sentenza n. 369/2013 e, nel conseguente giudizio d'ottemperanza, da TAR Liguria n. 309/2017, avente ad oggetto il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione illegittima di terreni oggetto di procedure espropriative nell'ambito del PEEP/81;
 - condanna subita dalla Corte di Appello di Genova con la sentenza n. 460/2013 e, nel conseguente giudizio d'ottemperanza, da TAR Liguria n. 310/2017, avente ad oggetto il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione illegittima di terreni oggetto di procedure espropriative nell'ambito del PEEP/81;
- letta la deliberazione della Commissione Straordinaria 15.05.2018, n. 28, anch'essa inviata alla Segreteria di questa Sezione Regionale di controllo in data 25 maggio 2018, con cui viene riconosciuto il debito con la Società "*Iren Acqua Tigullio S.p.A.*", con accordo su piano di rateizzazione ex art. 243, comma 7, TUEL;
- vista la richiesta del magistrato istruttore di deferimento alla Sezione per l'esame collegiale in contraddittorio,
- vista l'ordinanza presidenziale n. 28/2018 con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna adunanza pubblica;
- esaminate le controdeduzioni dell'Ente, depositate presso la Segreteria di questa Sezione in data 7 giugno 2018;
- uditi in adunanza il Magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni e, in rappresentanza del Comune di Lavagna, il Segretario Generale, Dott.ssa Stefania Caviglia, il Dirigente dei Servizi finanziari, Dott.ssa Lorella Cella e l'Organo di revisione, Dott. Giacomo Sacchi Nemours nonché, in rappresentanza della Commissione Straordinaria, il Presidente della medesima, Prefetto Paolo D'Attilio e il Dirigente, Dott. Marco Serra, i quali hanno confermato le gravi irregolarità oggetto del presente deferimento;

F A T T O

A seguito dell'inchiesta "*I Conti di Lavagna*", coordinata dal P.M. Alberto Lari, che ha portato all'arresto del Sindaco p.t e alle dimissioni della maggioranza dei consiglieri eletti, con il D.P.R. 20 luglio 2016, è stato sciolto, ai sensi dell'art. 141 TUEL, il Consiglio Comunale di Lavagna con la contestuale nomina del Commissario per la provvisoria gestione del Comune medesimo con i poteri spettanti al Sindaco, al Consiglio e alla Giunta comunale.

Con il successivo D.P.R. 14 aprile 2017, essendo stata accertata dalla competente Commissione d'accesso la permeabilità dell'ente a condizionamenti esterni della criminalità organizzata, è stata nominata una Commissione Straordinaria cui affidare l'intera gestione del Comune in questione.

La Commissione, insediatasi il successivo 12 aprile 2017, ha approvato, nel mese successivo, il bilancio consuntivo oggi in esame riportante un risultato positivo di

€ 1.585.709,24=, comprensivo dell'accantonamento della somma di € 1.460.030,75= nel Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e del rimanente avanzo libero di € 125.678,49=.

Nel corso della fase istruttoria si sono riscontrate le seguenti gravi irregolarità:

- a) ricorso all'anticipazione di tesoreria nella misura di € 10.757.775,42=, passata nel successivo esercizio 2017 a € 10.394.924,05, con una mancata estinzione, al 31 dicembre 2017, pari a € - 1.202.037,92;
- b) utilizzazione impropria di entrate vincolate nella misura di € 436.310,73=;
- c) disavanzo di parte corrente, pari a € - 281.2437,31=;
- d) sussistenza di debiti da riconoscere fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive di condanna, ai sensi dell'art. 194 TUEL, nella misura complessiva di € 1.019.716,25=, di cui € 856.767,47=, a titolo di interessi legali e anatocistici;
- e) sussistenza di debiti da riconoscere fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, ai sensi dell'art. 194 TUEL, nella misura complessiva di € 1.037.556,86=;
- f) sussistenza di passività potenziali dovute a contenziosi in corso, nella misura complessiva di € 14.703.295,14=;

Successivamente, con cinque deliberazioni adottate dalla Commissione Straordinaria il 15 maggio u.s., sono stati riconosciuti formalmente come debiti fuori bilancio, con liquidazione della spesa sospensivamente condizionata all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte di questa Sezione Regionale, le partite relative, rispettivamente, agli "accertamenti medico legali ASL per visite fiscali 2008 - 2009 e 2011" (deliberazione n. 20/2018), alla "devoluzione di quota parte del contributo degli oneri di urbanizzazione secondaria art. 5 L.R. 4/85" da riconoscere alla Chiesa Cattolica (deliberazione n. 21/2018), alle condanne risarcitorie disposte dalla Corte di Appello di Genova con le sentenze n. 369/2013 (deliberazione n. 26/2018) e n. 460/2013 (deliberazione n. 27/2018) ed è stata approvata la transazione con la società "Idrotigullio - Iren Acqua Tigullio spa" (deliberazione n. 28/2018), nell'ambito della quale il Comune riconosce il debito complessivo di € 956.000=, a titolo di "fatture consumi servizio idrico integrato 2011 - 2016;

Il Comune di Lavagna, nella memoria finale di controdeduzioni, concordando sulle criticità relative alla situazione di cassa, ha informato di avere avviato iniziative per la ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata, sviluppando un'intensa attività diretta, principalmente, al recupero dell'evasione tributaria, alle alienazioni di alcuni cespiti del patrimonio immobiliare disponibile e all'incremento delle aliquote tributarie, provvedendo, inoltre, ad estinguere l'anticipazione di tesoreria, inestinta al 31 dicembre 2017.

Per quanto riguarda l'equilibrio di parte corrente, attesta un avanzo economico - finanziario di € 201.942,13=

Con riferimento alle sentenze esecutive di condanna relative alle occupazioni illegittime poste in essere nel 1984, ha precisato di essere responsabile solidale per il pagamento dei debiti di valore sorti da tali procedure e di contare di recuperare il 50% della somma dal condebitore, Società Cooperativa Edilizia Solidarietà a responsabilità limitata. Proprio ai fini di tale recupero ha indicato come sia già stato emesso un atto di

precetto per la somma di € 103.558,47=

Non sono state predisposte, a suo tempo, le corrispondenti deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio in quanto l'unico mezzo di copertura possibile sarebbe stato il ricorso all'indebitamento, che costituisce una delle principali criticità della situazione economico - finanziaria, essendo già stata superata la soglia dello specifico parametro di deficitarietà strutturale, con una spesa annuale per il solo rimborso delle rate di ammortamento pari a circa € 2.500.000=.

Peraltro, il fatto di non avere proceduto ai pagamenti nel 2013 ha, ad avviso del Comune, evitato di cagionare un maggiore esborso in quanto, nell'ambito dei giudizi di ottemperanza instaurati dalle parti privati, i verificatori nominati dai giudici amministrativi hanno quantificato le somme ancora dovute in misura sensibilmente inferiore rispetto a quelle stimate nelle deliberazioni consiliari: in particolare, la somma totale dovuta agli eredi di Vincenzo Spalla (TAR Liguria n. 309/2017) ammonta - al lordo degli acconti già versati - a € 442.625,44=, invece di quella di € 516.878,81=, riconosciuta dal Consiglio Comunale di Lavagna con la deliberazione consiliare 28.11.2013, n. 51; analogamente, la somma totale dovuta agli eredi di Giuseppa Fenu (TAR Liguria n. 310/2017) ammonta - al lordo degli acconti versati - a € 1.142.064,30= invece di quella, maggiore, € 1.835.315,64=, riconosciuta dal medesimo Consiglio Comunale, con la deliberazione consiliare 28.11.2013, n. 50.

La partita debitoria con *Idrotigullio*, invece, nasce nel 2004 allorché, non essendo stata individuata dalla competente Autorità d'Ambito (ATO) la tariffa da pagare per gli usi comunali dell'acqua, il Comune di Lavagna si è rifiutato di pagare tutte le fatture, per la circostanza che il pagamento dell'uso della medesima era calcolata sulla base della diversa tariffa ad uso civile, calcolo successivamente riconosciuto legittimo dall'ATO stessa la quale, nel 2016, quando finalmente sarà approvata quella diversa per usi comunali, ne stabilirà l'irretroattività, in base al principio dell'affidamento.

All'esito di una negoziazione perfezionatosi nel corso di quest'anno ed approvata dalla Commissione Straordinaria con i poteri del Consiglio Comunale con la deliberazione n. 28/2018, *Idrotigullio* ha formalmente rinunciato al proprio credito relativo alle annualità 2004 - 2011, mentre, dal canto suo, il Comune di Lavagna ha riconosciuto un debito complessivo di € 956.000=, di cui peraltro € 316.651,91= già appostati in bilancio (per cui la somma non coperta scende a € 639.348=), da corrispondersi negli anni successivi.

Relativamente alla condanna risarcitoria solidale subita con la sentenza della Corte di Appello di Genova 10.02.2012, n. 145, a seguito di fuoriuscite di liquidi fognari con conseguenti lesioni dei muri portanti, provenienti da un sifone delle tubature comunali, il Comune specifica di avere risarcito sin dal 2012 la propria quota parte, rimanendo insoddisfatta quella residuale, spettante ad una società privata nel frattempo fallita; a tal fine ha prodotto, in sede istruttoria, copia di una lettera dello Studio Legale Limardo, incaricato dalla parte danneggiata con cui ci si impegna ad escutere tale somma dall'altra società privata, stante la pendenza della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Per questo motivo, non si è ritenuto di riconoscerlo come debito fuori bilancio, inserendo però uguale somma nel bilancio di previsione 2018, a titolo di passività potenziale.

Con riferimento ai crediti TARSU 2010 - 2011, accertati rispettivamente con avvisi 2.11.2015, n. 459 e 28.11.2016, n. 106, relativamente ai quali le Commissioni tributarie provinciali hanno accolto parzialmente le richieste della Società "*Porto di Lavagna S.p.A.*", il Comune ha assicurato che, in sede di rendiconto 2017, provvederà a cancellare dal bilancio le somme corrispondenti alle differenze non dovute, ammontanti, rispettivamente, a € 45.724= (TARSU 2010) e a € 86.230= (TARSU 2011¹).

Infine, con riferimento al mancato accantonamento di somme nel fondo rischi contenzioso, il Comune richiama il punto 5.2 dei principi contabili applicati alla contabilità finanziaria che consente agli enti, in presenza di contenziosi di importo particolarmente rilevante, di ripartire in quote uguali o a prudente valutazione dell'ente l'accantonamento annuale tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione. Tale principio deve essere necessariamente coordinato con l'art. 167, comma 3, TUEL che, ad avviso dell'Ente locale, sancirebbe la mera facoltatività di accantonare somme riguardanti passività potenziali, legittimamente esercitata, in senso negativo, negli esercizi 2016 - 2017, riservandosi, per i prossimi esercizi, di accantonare eventuali somme e precisando che comunque, sono stati inseriti accantonamenti nel fondo rischi, nel triennio 2018 - 2020, per una somma complessiva di € 2.185.739,17=.

Nel corso della discussione orale, la Commissione Straordinaria si è soffermata sulle particolari difficoltà in cui si è trovata ad operare sin dal suo insediamento, rilevando come stia facendo tutto quanto sia nelle sue competenze e possibilità oggettive per riequilibrare la situazione di bilancio; nel merito ha maggiormente precisato quanto esposto nella memoria finale specificando che, nel mese di marzo 2018, è riuscita a ricostituire tutte le entrate vincolate di cassa che negli esercizi precedenti erano state distratte per altre finalità.

DIRITTO

1. I fatti emersi dalla documentazione in atti, come sopra esposti, consentono alla Sezione di accertare l'effettiva sussistenza delle criticità rilevate in sede istruttoria e ammesse dallo stesso Ente nel corso dell'odierna adunanza.

2. Occorre premettere, come sottolineato nel corso dell'odierna adunanza sia dal Relatore che dalla Commissione Straordinaria, che l'attuale situazione del Comune di Lavagna trae le sue origini da gravi sottovalutazioni verificatesi a partire dagli anni novanta e da una gestione amministrativa che pare essere stata finalizzata al raggiungimento del consenso elettorale, da mantenere ad ogni costo: da qui l'utilizzazione di procedure espropriative per occupare terreni mai utilizzati per finalità pubbliche, l'insorgenza di numerose obbligazioni mai riconosciute per non appesantire i conti dell'Ente, la completa sottostima di importanti contenziosi nati negli stessi anni, il

¹ Nota di risposta del 14 aprile 2018.

ricorso eccessivo dell'indebitamento² che ha comportato un quasi totale ingessamento della gestione finanziaria, il mancato pagamento della fornitura del servizio idrico per oltre dieci anni, per terminare con l'assenza di ogni monitoraggio sulle entrate tributarie e della mancanza di riduzione della spesa per il personale³.

Ciò ha comportato un disallineamento via via sempre più grande tra i formali risultati di amministrazione sempre positivi e la liquidità di cassa, sempre più scemata nel corso degli esercizi, come già accertato più volte da questa Sezione⁴, fino ad arrivare all'attuale situazione.

3. La circostanza dell'avvenuto insediamento della Commissione Straordinaria, a seguito dell'accertata sussistenza di avvenuti condizionamenti esterni della criminalità organizzata sulla gestione amministrativa dell'ente locale, solo nella data del 12 aprile ha comportato, per la medesima, l'impossibilità oggettiva di approvare il rendiconto entro il termine di legge del 30 aprile 2017, maturando, peraltro, un **ritardo** contenibilissimo che, seppure deve essere segnalato in quanto, costituente comunque un'illegittimità formale, non deve essere associato ad alcun giudizio di rimproverabilità, essendo unicamente dovuto al contesto sopra descritto.

4. Nel merito, continuano a sussistere le gravi irregolarità riscontrate nella analisi dei bilanci consuntivi 2013 - 2015.

In particolare, il ricorso **all'anticipazione di tesoreria** è aumentato, nel corso di un solo biennio (dal 2014 al 2016) di € 10.532.864,53=, (da € 224.910,89= nel 2014 a € 10.757.775,42=), aggravandosi ancora di più nel successivo esercizio 2017, terminato con la mancata estinzione della medesima nella misura di € 1.202.037,92=⁵.

Tale situazione si accompagna ad un irregolare impiego di entrate vincolate utilizzate per coprire spese correnti, con mancata ricostituzione nella misura di € 436.310,73= nel 2016, determinante conseguentemente uno **squilibrio complessivo di cassa**, corrispondente a tale ammontare, che aumenta a € 529.603,53= nel successivo esercizio 2017 e a € 526.673,59= nel 2018.

Tale squilibrio strutturale - riconosciuto dalla stessa Commissione Straordinaria⁶ - ha indotto la medesima a chiedere, dopo tre mesi dal suo insediamento,

² Al 31 dicembre del 2016, il debito è pari a € 19.161.461,54=, con rate di rimborso ammontanti a € 1.742.035,85= e con interessi gravanti sulla spesa corrente pari a € 879.127,64=, comprensivi di quelli dovuti per le contratte anticipazioni di tesoreria, superando i limiti del parametro di deficitarietà strutturale.

³ La Commissione Straordinaria, nella sua "Relazione al rendiconto della gestione 2016", ha correttamente evidenziato come la sola spesa per il personale, pari a € 4.807.636=, costituisca il 39% dell'intera spesa corrente impegnata, ammontante a € 12.360.021,40=

⁴ C.d.C. Sez. contr. Liguria 12.02.2016, n. 9, relativa al bilancio consuntivo 2013; 24.07.2017, n. 66, relativa al bilancio consuntivo 2014; 9.03.2018, n. 60, relativa al bilancio consuntivo 2015. Il Comune di Lavagna, precedentemente, non aveva ottemperato all'obbligo, previsto dalla legge, di inviare le relazioni - questionario relativi agli esercizi 2011 - 2012, inviando quello del 2013 solo a seguito di specifica diffida di questa Sezione.

⁵ Il dato è tratto dal "Parere dell'organo di revisione sulla proposta di BILANCIO DI PREVISIONE 2018 - 2020 e documenti allegati", pag. 5.

⁶ Lett. prot. n. 23.615/2017 del 14 luglio 2017 di richiesta di anticipazione di cassa ex art. 243 - quinquies TUEL.

l'anticipazione straordinaria di cassa, prevista dall'art. 243 - quinquies TUEL⁷, nella misura di € 1.500.000=, assegnata però solo nel 2018 (da qui lo scoperto di tesoreria al 31 dicembre 2017 di € 1.202.037,92=) al fine di <<assicurare che il pagamento delle retribuzioni del personale, delle rate di mutui e prestiti nonché delle spese per servizi locali indispensabili, avvenga senza esposizioni debitorie presso il soggetto tesoriere>>.

Tale continuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria e anticipazioni di cassa denota una particolare difficoltà nella creazione dei flussi monetari per fare fronte alle esigenze connesse ai pagamenti.

La Commissione Straordinaria, confermando la situazione relativa agli esercizi 2016 - 2017, ha spiegato di avere prestato particolare attenzione, fin dal proprio insediamento, al monitoraggio dei flussi di cassa e che la situazione è stata determinata dal carico dei residui attivi tributari da riscuotere, accumulatisi negli esercizi precedenti, e alla rigidità delle spese correnti di indebitamento e di personale.

Al fine di incidere sulle cause strutturali della mancanza di liquidità si è quindi sviluppata un'intensa attività diretta al recupero dell'evasione tributaria, e all'incremento delle aliquote tributarie, che ha dato esiti positivi, consentendo di estinguere nel 2018 l'anticipazione di tesoreria rimasta aperta al 31 dicembre 2017, al fine di potere ricorrere ad una nuova anticipazione di tesoreria di € 1.227.197,56=, anch'essa già restituita, alla fine del primo trimestre del 2018, ricostituendo, contestualmente, le entrate vincolate di cassa.

5. Le difficoltà incontrate nel raggiungimento degli equilibri finanziari trovano ulteriore conferma nel **disavanzo di parte corrente**, maturato alla fine del 2016, nella misura di € - 281.237,31=.

Il Comune, nella memoria di controdeduzioni, ha eccepito sul punto la sussistenza di un avanzo economico- finanziario di € 201.942,13=.

L'eccezione non è fondata in quanto il risultato esposto dall'Ente è stato ottenuto solamente con l'applicazione alla parte corrente della somma di € 483.179,44=, proveniente da oneri di urbanizzazione, che costituiscono entrate di parte capitale e che solo per una mera eccezione legislativa possono aiutare a pervenire ad un equilibrio

⁷ Art. 243 - quinquies TUEL: <<1. Per la gestione finanziaria degli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143, per i quali sussistono **squilibri strutturali di bilancio**, in grado di provocare il dissesto finanziario, la commissione straordinaria per la gestione dell'ente, entro sei mesi dal suo insediamento, può richiedere una anticipazione di cassa da destinare alle finalità di cui al comma 2.
2. L'anticipazione di cui al comma 1, nel limite massimo di euro 200 per abitante, è destinata esclusivamente al pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e ai conseguenti oneri previdenziali, al pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari, nonché all'espletamento dei servizi locali indispensabili. Le somme a tal fine concesse non sono oggetto di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata.

3. L'anticipazione è concessa con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nei limiti di 20 milioni di euro annui a valere sulle dotazioni del fondo di rotazione di cui all'art. 243 - ter.

4. Il decreto ministeriale di cui al comma 3 stabilisce altresì le modalità per la restituzione dell'anticipazione straordinaria in un periodo massimo di dieci anni a decorrere dall'anno successivo a quello in cui è erogata l'anticipazione>>.

altrimenti non raggiungibile con le sole entrate che, per loro natura, dovrebbero essere destinate alla copertura di spese correnti.

Tale applicazione, sebbene consentita da norme di rango primario, è un fenomeno, pertanto, non rispondente ad una sana gestione finanziaria (nozione diversa da quella di "legittima gestione finanziaria") in quanto sottrae risorse, la cui ricorrenza non è prevedibile né nell'*an*, né nel *quantum*, alla loro funzione naturale costituita dal finanziamento di spese di investimento.

6. L'aspetto più preoccupante, peraltro, è costituito da un notevolissimo ammontare di passività sommerse che la Commissione è riuscita a fare emergere successivamente al proprio insediamento e che sono tali da potere corrodere la struttura del bilancio dalle fondamenta.

7. In primo luogo, sovengono le seguenti somme, dovute a titolo di controprestazioni a fronte di beni e servizi acquisiti anche negli anni precedenti, che, per le ragioni già esposte, non hanno mai trovato cittadinanza nel bilancio, venendo ad essere riconosciuti come **debiti fuori bilancio, passività potenziali** o derivanti, comunque da transazione, solo il 15 maggio u.s.:

- a) € 6.080,35=, a titolo di "accertamenti medico legali ASL per visite fiscali 2008 - 2009 e 2011";
- b) € 18.535,52=, a titolo di "devoluzione di quota parte del contributo degli oneri di urbanizzazione secondaria art. 5 L.R. 4/85" da riconoscere alla Chiesa Cattolica negli anni 2015 - 2016;
- c) € 10.000=, a titolo di "onorari attività ingiunzioni e riscossione coattiva tributi Avv. Sarteschi";
- d) € 363.592,90=, a titolo di "Idealservice srl - premio incentivante raccolta differenziata a favore impresa appaltatrice";
- e) € 639.348,09=, a titolo di "fatture consumi servizio idrico integrato 2011 - 2016", in favore della società "Idrotigullio - Iren Acqua Tigullio spa".

8. I debiti riconosciuti fuori bilancio o passività potenziali di maggiore ammontare dipendono, però, da sentenze esecutive di condanna che dispongono cospicui risarcimenti del danno a titolo di accessione invertita a seguito di occupazioni di necessità ed urgenza svoltesi parallelamente, in quanto poste in essere il 10 gennaio 1984, in realizzazione di un piano di edilizia economica popolare approvato nel 1981, aventi il medesimo *iter*, connotato da evidenti opacità⁸ e che sono state oggetto di ripetuti esposti inviati a questa Sezione Regionale di controllo, indicati nelle premesse.

⁸ In particolare:

- a) uno dei due terreni occupati, dall'ampiezza di mq 890, non è stato mai utilizzato per alcun intervento di edilizia residenziale;
- b) i decreti di espropriazione, emessi dalla Provincia di Genova, competente per materia, non sono mai stati notificati ai proprietari dei terreni, con conseguente decadenza del procedimento espropriativo e conseguente illiceità del comportamento tenuto fino a quel punto dal Comune;
- c) la sussistenza di un costante rifiuto del Comune di adempiere integralmente alle numerose sentenze di condanna di primo e di secondo grado, con conseguente aumento delle obbligazioni di valore, incrementate dalla rivalutazione monetaria, dagli interessi compensativi e da quelli anatocistici;
- d) la modifica del computo di quantificazione risarcitoria, intervenuta a seguito della sentenza della Corte costituzionale che, dichiarando nel 2007 l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 65, della L. n.

Attualmente, secondo la ricostruzione operata da questa Sezione di controllo, le somme ancora dovute, corrispondono, rispettivamente a:

- € 642.064,30=⁹, liquidate a seguito di tre sentenze di condanna del Comune¹⁰, e di un'ordinanza di rigetto di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado¹¹;
- € 325.625,46=¹², anch'esse liquidate a seguito di tre sentenze di condanna del Comune¹³ e di un'ordinanza di rigetto di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado¹⁴.

La Commissione, con riferimento a queste due fattispecie, ha ricordato come il Comune abbia dovuto anticipare somme in realtà dovute dal condebitore solidale, contro cui ha elevato precetto, iniziando così l'esecuzione forzata, per la somma di € 103.558,47=, dovendo ricevere successivamente ulteriori somme, nella misura di € 600.903,90=.

Lo sviluppo di tale vicenda può avere sicuramente una sua rilevanza nell'esame del piano di riequilibrio finanziario presentato a suo tempo, ancora sospeso per acquisizione di documentazione istruttoria, per cui si rinvia a quella sede ogni valutazione sullo specifico punto.

Il Comune doveva inoltre riconoscere come debito fuori bilancio la somma di € 52.026,49=, ancora dovuta alla Sig.ra Maura Scala, al termine di un lungo contenzioso che si protrae anch'esso dagli anni novanta (perlomeno dal 1996) e che ha visto susseguirsi quattro sentenze di merito con il Comune sempre parte soccombente¹⁵. Sul punto non può rilevare la lettera prodotta dallo Studio Legale Limardo la quale contiene un mero impegno ad esperire l'azione esecutiva nei confronti del terzo coobbligato solidale, specificando tuttavia di **non volere rinunciare** al beneficio della solidarietà

662/1996, limitante il risarcimento del danno per accessioni invertite alla semisomma tra il valore venale del bene e l'ammontare del reddito dominicale aumentato del 10% (pari a circa il 53% del valore dell'immobile), ha comportato il necessario ripristino del criterio del valore venale senza alcuna decurtazione e raddoppio degli importi dovuti, evitabile se si fosse proceduto ad adempiere totalmente alle sentenze di primo grado, emesse nel 2004.

⁹ Il Comune ha confermato che tale somma è interamente costituita da interessi legali e interessi anatocistici, con conseguente responsabilità amministrativo – contabile.

¹⁰ Trib. Chiavari 15.06.2004, n. 511; App. Genova 30.01.2013, n. 369; TAR Liguria 11.04.2017, n. 310, in sede di ottemperanza, passata in giudicato. La condanna complessiva è stata di € 442.665=, ed è già stato corrisposto un acconto di € 90.000=. Peraltro, per completezza, si deve rilevare come nell'esposto inviato il 30 maggio 2016, l'ex Assessore Manca indica come nel periodo 2006 – 2012, il Comune avesse già pagato a entrambi i ricorrenti, a solo titolo di anticipi, la somma complessiva di € 3.171.747,73=, anch'essa possibile fonte di responsabilità amministrativa.

¹¹ App. Genova (ord.) 18.05.2005 n. 80;

¹² Il Comune ha confermato che, della medesima, solo la minor somma di € 137.922,27= è dovuta a titolo di capitale per l'illecito posto in essere con l'occupazione illegittima; la rimanente somma di € 214.703,17= è costituita da interessi legali e interessi anatocistici.

¹³ Trib. Chiavari 15.06.2004, n. 510; App. Genova 16.01.2013, n. 460; TAR Liguria 11.04.2017, n. 309, in sede di ottemperanza, impugnata dalla parte privata avanti al Consiglio di Stato.

¹⁴ App. Genova (ord.) 18.05.2005 n. 81;

¹⁵ Trib. Chiavari 8.08.2005, n. 550 (sentenza non definitiva); 15.03.2007, n. 184 (sentenza definitiva); App. Genova 6.02.2010, n. 102 (sentenza non definitiva); 10.02.2012, n. 145 (sentenza definitiva) la quale, anche in questo caso, riconosce un incremento del credito pari alla rivalutazione monetaria e agli interessi legali.

passiva che consente, in ogni momento, al creditore di chiedere ed ottenere il pagamento dell'intera somma a ciascuno dei condebitori, ai sensi dell'art. 1292 c.c., essendo allo stato del tutto incerto l'esito della promuovenda procedura esecutiva sopra menzionata.

La Commissione, contando proprio sul positivo esperimento della procedura esecutiva intrapresa dal creditore, ha deciso, per ora, di non riconoscere la relativa somma come debito fuori bilancio, accantonando lo stesso importo come **passività potenziale**, nel bilancio preventivo 2018.

9. Sono inoltre pendenti cinque contenziosi contro la Società "Porto di Lavagna S.p.A.", forieri di ulteriori **passività potenziali** che richiedevano - e richiedono tuttora - particolare attenzione, a fronte dei quali gli amministratori precedenti non avevano mai ritenuto di accantonare alcuna somma nel "fondo rischi contenzioso", scelta ribadita anche nel successivo esercizio finanziario 2017.

9.1 Il primo processo ha per oggetto la responsabilità contrattuale del Comune di Lavagna per inadempimento degli obblighi di manutenzione ordinaria e straordinaria della c.d. "sovrappiastra" del Porto di Lavagna, con una richiesta risarcitoria dell'ammontare di € 1.500.000=; con la successiva sentenza 16.08.2017, n. 2253, il Tribunale di Genova ha effettivamente riconosciuto la responsabilità dell'ente locale condannandolo - in primo grado - al pagamento della somma di € 400.000+= **interessi legali**.

A seguito di ordinanza cautelare del 23 gennaio 2018 della Corte di Appello di Genova, che ha sospeso l'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado nella misura di € 200.000=, il Comune, con deliberazione n. 23/2018, ha riconosciuto formalmente il rimanente debito esecutivo, nella misura provvisoria di € 285.427,51=. come obbligazione fuori bilancio.

9.2 Il secondo e terzo contenzioso riguardano i crediti TARSU 2010 - 2011, accertati rispettivamente con avviso 2.11.2015, n. 459 e 28.11.2016, n. 106 e conclusi già in primo grado in senso parzialmente favorevole alla società Porto di Lavagna S.p.A.

In particolare, CTP Genova 20.10.2017, n.1310 ha riconosciuto alla società di pagare la minor somma di € 133.412=, rispetto a quella pretesa di € 179.316=, mentre CTP Genova n. 892/2017, a sua volta ha confermato la minor somma di € 133.412=, rispetto a quella pretesa di € 219.642.

Sul punto il Comune, nella nota di risposta del 16 aprile u.s., ha assicurato che, in sede di rendiconto 2017, provvederà a eliminare dal bilancio le somme corrispondenti alle differenze non dovute, ammontanti, rispettivamente a € 45.724= (TARSU 2010) e € 86.230= (TARSU 2011).

Tali somme, pertanto, non devono essere tenute in considerazione nel ricalcolo del risultato di amministrazione del 2016, in quanto carenti di titolo giuridico.

9.3 Il quarto procedimento, ancora pendente in primo grado (il 27 marzo u.s. si è tenuta l'udienza per la precisazione delle conclusioni) ed introdotto dalla Società Porto di Lavagna con atto di citazione notificato il 16 novembre del 2012, riguarda il lamentato inadempimento di un protocollo di intesa stipulato tra la società e il Comune

di Lavagna il 12 dicembre 2007. La fattispecie concerne la mancata proroga, da parte del Comune, della concessione demaniale marittima fino all'anno 2059: la domanda principale consiste nella condanna al pagamento della somma di € 10.000.000=, a titolo di responsabilità contrattuale, mentre quella subordinata limita la richiesta risarcitoria alla somma di € 1.046.281,80=, a titolo di responsabilità precontrattuale.

9.4 L'ultimo giudizio - che raccoglie le maggiori criticità - si protrae dal 1986 e ha ad oggetto la richiesta di restituzione della somma di £ 2.900.000.000= (pari ad attuali € 1.497.725=), + interessi legali, per l'inadempimento di una convenzione attuativa del piano particolareggiato del porto turistico sottoscritta il 1 giugno 1983.

Tale inadempimento, peraltro, ha già assunto i connotati di certezza giuridica, essendo stato riconosciuto, all'interno del processo, da ben due sentenze del giudice di legittimità di cui una, addirittura, a Sezioni unite (Cass. Sez. un. n. 8296/1995 e Cass. n. 15698/2016), con l'obbligo, senza più alcuna discrezionalità, da parte del giudice di secondo rinvio, di attenersi a quanto ribadito dalla decisione più recente.

La certezza dell'obbligo di corresponsione della somma da parte dell'ente e della richiesta di attuazione del proprio *dictum* trova conferma soprattutto nelle parole molto dure - quasi trancianti - utilizzate dal Supremo Collegio nei confronti del giudice di primo rinvio, accusato di avere <<*eluso il vincolo discendente dal principio di diritto ... con una capziosa e del tutto arbitraria scissione dei concetti*>> disattendendo completamente <<*la decisione da cui era scaturito il giudizio di rinvio*>>.

Tale somma, attualizzata al 31 dicembre 2016, ammonta complessivamente a € 3.488.722,65, come si evince dalla tabella seguente:

Importo iniziale: € 1.497.725= - Periodo di riferimento 01/06/1986 - 31/12/2016

Interessi dal:	Interessi al:	Capitale:	Tasso:	Numero giorni:	Interessi:
01/06/1986	15/12/1990	1.497.725,00	5,00%	1658	€ 340.168,23
16/12/1990	31/12/1996	1.497.725,00	10,00%	2208	€ 906.021,04
01/01/1997	31/12/1998	1.497.725,00	5,00%	730	€ 149.772,50
01/01/1999	31/12/2000	1.497.725,00	2,50%	731	€ 74.988,83
01/01/2001	31/12/2001	1.497.725,00	3,50%	365	€ 52.420,38
01/01/2002	31/12/2003	1.497.725,00	3,00%	730	€ 89.863,50
01/01/2004	31/12/2007	1.497.725,00	2,50%	1461	€ 149.875,08
01/01/2008	31/12/2009	1.497.725,00	3,00%	731	€ 89.986,60
01/01/2010	31/12/2010	1.497.725,00	1,00%	365	€ 14.977,25
01/01/2011	31/12/2011	1.497.725,00	1,50%	365	€ 22.465,88
01/01/2012	31/12/2013	1.497.725,00	2,50%	731	€ 74.988,83
01/01/2014	31/12/2014	1.497.725,00	1,00%	365	€ 14.977,25
01/01/2015	31/12/2015	1.497.725,00	0,50%	365	€ 7.488,62
01/01/2016	31/12/2016	1.497.725,00	0,20%	366	€ 3.003,66

Totale interessi legali: € 1.990.997,65

Totale capitale e interessi: € 3.488.722,65

La prima udienza collegiale del secondo giudizio di rinvio è stata fissata per il 12 luglio p.v.

9.5. Pertanto, il totale delle passività potenziali corrisponde alla somma già indicata nella parte in fatto, di € **14.703.295,14**, come si evince dalla seguente tabella:

€ 1.500.000,00	Richiesta risarcitoria della Società Porto di Lavagna S.p.A. sfociata nella sentenza Trib. Genova 2253/2017
€ - 285.427,51	Riconoscimento di debito fuori bilancio a seguito Trib. Genova 2253/2017.
€ 10.000.000,00	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. per responsabilità contrattuale a seguito inadempimento del protocollo d'intesa
€ 3.488.722,65	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. - Cass. 15698/2016 95% di accantonamento f.r.c.
€ 14.703.295,14	TOTALE PASSIVITA' POTENZIALI

10. Come sopra accennato, a fronte dei contenziosi sopra descritti non risulta accantonata alcuna somma nel fondo rischi contenzioso.

Il Comune, al riguardo, ha precisato di avere esercitato la scelta discrezionale di cui all'art. 167 TUEL che prevede la facoltà (e non l'obbligo) di stanziare ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, ricordando che, comunque, i principi

contabili applicati consentono di accantonare importi particolarmente rilevanti nell'arco di tre esercizi. A tal fine si riservava di avvalersi di tale facoltà nella predisposizione del bilancio preventivo 2018 - 2020, evidenziando come, comunque, siano già presenti accantonamenti, nel medesimo bilancio, nel fondo rischi per complessivi € 2.185.739,18=.

Su tale punto si rende necessaria una doverosa distinzione.

Effettivamente il D. Lgs. 10.08.2014, n. 126 ha modificato l'art. 167 TUEL, a decorrere dal 12 settembre 2014, accordando la mera <<facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare>>.

Peraltro, occorre tenere presente che la stessa fonte normativa, non a caso intitolata "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" ha anche aggiornato i principi contabili applicati alla contabilità finanziaria allegati al D. Lgs. 23.06.2011, n. 118, il cui punto 5.2 stabilisce che <<nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui **ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva**, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere **vincolato** alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali ... sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. **L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti**>>.

Al fine di evitare la conclusione, insostenibile dal punto di vista ermeneutico, di una palese contraddizione posta in essere dal Legislatore, che nello stesso testo avrebbe previsto due disposizioni del tutto opposte tra loro, si deve ritenere necessariamente operante il principio di specialità, in base al quale il punto 5.2., che riguarda specificamente il fondo rischi contenzioso, impone l'obbligo di accantonamento di somme nel medesimo, laddove l'art. 167 TUEL, in quanto legge generale, prevede la facoltà di accantonare somme in fondi che non possono che essere necessariamente **diversi** dal fondo rischi contenzioso.

Tale conclusione risulta avvalorata dall'insegnamento della Sezione delle Autonomie¹⁶, la quale ha raccomandato sul punto particolare attenzione, impegnando l'Organo di revisione ad un'attenta verifica sulla congruità degli accantonamenti. La Sezione Regionale di controllo della Campania¹⁷, richiamando espressamente

¹⁶ C.d.C. Sez. Aut. 23.06.2017, n. 14/SEZAUT/2017/INPR

¹⁷ C.d.C. Sez. contr. Campania 27.09.2017, n. 238.

l'insegnamento della Sezione delle Autonomie, ha specificato, sempre con riguardo al fondo rischi contenzioso, come <<le quote accantonate dell'avanzo di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono state accantonate le relative risorse; resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originariamente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, **come disavanzo da recuperare**>>, sottolineando infine come <<in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura>>.

In altre parole, in presenza di contenziosi di ingente valore, l'Ente deve valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei medesimi, ai fini di procedere ai necessari accantonamenti per evitare che - proprio come sta succedendo con il Comune oggi esaminato - gli importi derivanti dalle relative sentenze di condanna siano tali da minare gli equilibri di bilancio.

Tali accantonamenti devono, necessariamente, essere già posti in essere nel corso del giudizio di primo grado e, soprattutto, prima della sentenza di condanna la quale, essendo *de iure* esecutiva, non rientra più tra le fonti delle c. d. passività potenziali, ma tra quelle dei debiti da riconoscere fuori bilancio, in assenza di una specifica copertura finanziaria.

È facile comprendere la normale riottosità degli amministratori locali a vincolare, magari per anni, risorse a quel punto non più utilizzabili per soddisfare i bisogni della comunità, ampliando l'offerta di beni e servizi o riducendo le tariffe dei servizi, anche ai fini di aumentare il proprio consenso.

Per questo motivo è, in concreto, decisivo il ruolo dell'Organo di revisione il quale deve periodicamente informarsi sui processi in corso e segnalare la necessità di un pieno ed efficace rispetto dei principi contabili, segnalando esplicitamente tale irregolarità nelle relazioni ai bilanci preventivi e consuntivi sino ad arrivare all'eventuale punto di non dare parere favorevole alla proposta dei medesimi.

Non a caso l'art. 16, comma 25, D.L. 13.08.2011, n. 138, conv. in L. 14.09.2011, n. 148, proprio nel tentativo di moralizzare e rendere più efficiente il sistema dei controlli esterni, aveva superato il precedente criterio di nomina dei Revisori degli enti locali, che, essendo di competenza del Consiglio comunale era all'origine di un'inscindibile ed impropria commistione tra organo controllante ed ente controllato, prevedendo il sorteggio, mediante estrazione, da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti nel Registro dei revisori legali nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Per quanto risulta, nessuna segnalazione sul punto si rinviene nelle relazioni dell'Organo di revisione.

Ciò premesso, la Sezione, sulla base dei canoni di legge di efficacia, efficienza e

buon andamento dell'azione amministrativa non può non porsi il problema della sindacabilità dell'operato degli Organi amministrativi e dell'Organo di revisione in tema di rispetto dei principi contabili applicati, aventi anch'essi valenza legislativa.

Si tratta di disposizioni di natura meramente tecnica che non sfociano in valutazioni di opportunità o di convenienza, bensì nella verifica del rispetto delle c.d. norme giuridiche di buona amministrazione, ossia dei principi di proporzionalità, di prudenza e di adeguata istruttoria, del tutto estranei al c.d. merito amministrativo, insindacabile da parte della Corte dei conti.

Il contrario assunto, che vorrebbe riservare alla discrezionalità dell'ente interessato la scelta valutativa dell'*an* e del *quantum* dell'accantonamento fornirebbe sponda a facili elusioni ed omissioni dei canoni comportamentali imposti dalla norma, con conseguente deresponsabilizzazione di tutti gli organi di controllo esterno, tra i quali indubbiamente rientrano le stesse Sezioni Regionali di controllo cui è rimessa, *in primis*, la verifica della legittimità e regolarità della gestione finanziaria.

Sul punto, ben può essere richiamata la parallela esperienza del giudice amministrativo che, nel corso degli anni, ha abbandonato l'angusto perimetro del sindacato estrinseco *ictu oculi* sul singolo atto, per addivenire, ad un sindacato intrinseco sulla legittimità del rapporto giuridico sottostante l'atto medesimo e sulla correttezza nell'applicazione delle norme tecniche¹⁸, pervenendo, nei casi di attività vincolata, anche solo in concreto, ad accertare l'effettiva spettanza del bene della vita, già predeterminata a livello normativo.

10. L'attività di verifica della necessità di un congruo accantonamento, quantificandone anche l'ammontare, deve limitarsi ai tre processi in corso contro la Società Porto di Lavagna S.p.A., esaminati nei precedenti paragrafi 9.3 e 9.4.

11. Relativamente al primo di essi, avente ad oggetto una richiesta risarcitoria pari a € 1.500.000=, vi è una sentenza di primo grado - seppure emessa nel 2017 -che condanna l'Ente al pagamento della somma di € 485.000=, confermata, in sede cautelare, nella misura di € 285.000=, con sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado per la rimanente cifra.

Certamente può essere computata per intero la somma di € 285.000=, peraltro recentemente riconosciuta come debito fuori bilancio.

Con riferimento alla rimanente cifra, si è in presenza di un accertamento di merito di condanna, in presenza di un contrario accertamento sommario, basato sul mero *fumus boni iuris*.

Qualora la riduzione dell'importo fosse stata dovuta ad un parziale rigetto della pretesa attorea contenuta in una sentenza di secondo grado, ci si sarebbe trovati di fronte a due contrapposte valutazioni, per cui non si sarebbe potuto anticipare, in via prognostica, se la bilancia della giustizia, avrebbe, alla fine, pesato dalla parte dell'attore o del convenuto, con conseguente probabilità favorevole, per ciascuno dei contendenti,

¹⁸ C.d.S. 2.04.2013, n. 1856: << Il limite del sindacato giurisdizionale sulla c.d. discrezionalità tecnica deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza, anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo >>.

nella misura del 50%.

Viceversa, il Collegio ritiene che non ci si trovi di fronte a provvedimenti aventi lo stesso grado di certezza cognitiva (essendo quello della Corte d'Appello un provvedimento solo interinale), cosicché si reputa congrua e giustificata una riduzione della somma di € **200.000=**, da accantonarsi nel fondo rischi contenzioso, non già nella misura del 50% - come sarebbe stato normale in presenza di sentenza di secondo grado di rigetto -, bensì del più ridotto 30%.

Pertanto si ritiene che, con riferimento a questo specifico contenzioso, il Comune avrebbe dovuto accantonare la somma complessiva di € **425.427,51=** (€ 285.427,51=, derivanti dal confermato accertamento in sede cautelare + € 140.000=, in virtù della riduzione operata del 30%)¹⁹.

12. Il secondo contenzioso è quello che presenta i maggiori margini di complessità, essendo la causa ancora pendente in primo grado, in presenza di due richieste risarcitorie, una principale, a titolo di responsabilità contrattuale per inadempimento negoziale del protocollo di intesa sottoscritto tra le parti nel 2007 (che avrebbe dovuto garantire la proroga della concessione del porto turistico attualmente in corso, a cagione della realizzazione - in parte già compiuta - di una serie di interventi di adeguamento delle strutture portuali) dell'ammontare di € **10.000.000=**, e una subordinata, a titolo di responsabilità precontrattuale per lesione del principio di buona fede nelle trattative, dell'ammontare minore di € **1.046.281,80=**.

Nella specie, la necessità di non prevedere un importo irrisorio - bensì congruo - da accantonare si accompagna all'esigenza di contemperare due ammontari del tutto differenti e, allo stato, con la possibilità di una soccombenza non essendoci stati pronunciamenti neppure incidentali da parte dei giudici competenti.

Non irrilevante, ai fini della quantificazione dell'accantonamento, risulta anche la circostanza che il TAR Liguria, con la sentenza 8.02.2017, n. 91, passata in giudicato, abbia annullato il provvedimento con cui il Comune aveva deciso di non fare proseguire l'iter della conferenza di servizi preliminare alla richiesta di proroga della concessione, oggetto del protocollo medesimo, censurando il comportamento del Comune ed obbligandolo a terminare il procedimento.

Proprio la rilevante differenza tra i due importi, in base anche ad un criterio di prudenza, induce il Collegio a porre in essere il calcolo probabilistico sull'importo minore, parametrando il rischio nella misura del 50%, anche alla luce della sentenza del TAR Liguria sopra menzionata, non essendovi alcuna possibilità, anche ad una attenta lettura degli atti processuali, di potere diversamente propendere per l'evenienza di un accoglimento in un senso o nell'altro.

Si ritiene pertanto sufficiente, in questo caso, l'accantonamento nel fondo rischi della somma di € **523.140,90=** pari al 50% dell'importo richiesto in via subordinata e al 5% di quello chiesto in via principale.

13. Decisamente più chiara la situazione relativa al terzo contenzioso,

¹⁹ Nel piano di riequilibrio finanziario, già presentato a questa Sezione Regionale di controllo, è stato previsto un importo debitorio di € **470.000=**, quindi maggiore dell'accantonamento ritenuto necessario, a questi fini, da parte della Sezione Regionale di controllo.

caratterizzato da due sentenze della Suprema Corte di Cassazione (di cui la prima a Sezioni Unite) che affermano pianamente il diritto soggettivo all'adempimento dell'obbligazione pecuniaria restitutoria della Società privata, e, di fronte al palese mancato rispetto del principio di diritto operato dalla Corte di Appello di Genova nella prima sentenza di rinvio, richiamano, con grande decisione, quanto precedentemente affermato sul totale inadempimento dell'Amministrazione che <<di fronte al pagamento di 2.700 milioni sui 3.500 previsti si trincerò dietro un intervento del tutto estraneo all'esecuzione del piano particolareggiato>>, accusando la Corte d'Appello medesima di avere <<eluso il vincolo discendente dal principio di diritto con una capziosa e del tutto arbitraria scissione dei concetti>>, disattendendo completamente <<la decisione da cui era scaturito il giudizio di rinvio>> e ingiungendo al giudice di secondo rinvio di **attenersi <<a quanto sopra esposto>>**.

La questione riguarda la risoluzione per inadempimento di una convenzione di lottizzazione, con richiesta da parte del ricorrente di restituzione della somma a suo tempo versata (equivalente a € 1.497.725=), unitamente al risarcimento del danno costituito dagli interessi moratori e dall'eventuale maggior danno eventualmente subito ai sensi dell'art. 1224 c.c., oltre alla condanna al pagamento delle spese di un processo che si è sviluppato lungo cinque gradi di giudizio.

Il contenuto delle due sentenze del giudice di legittimità e la perentorietà con cui nella seconda di esse²⁰ si è ribadito il totale inadempimento del Comune nella vicenda, oltre alla necessità di prevedere, comunque, il pagamento di spese processuali piuttosto onerose²¹, fa presumere la quasi certezza della soccombenza con una percentuale pari al 95% della richiesta (che comunque non ricomprende né i maggiori danni, né le spese processuali di cui sopra), per un ammontare di € 3.314.286,47=.

14. Complessivamente, pertanto, la Sezione ritiene che il Comune avrebbe dovuto accantonare nel fondo rischi contenzioso una somma non inferiore a € 4.262.854,88=, pari al 29% delle passività potenziali non iscritte in bilancio.

15. Il Comune di Lavagna, nella memoria di controdeduzioni attesta formalmente che <<visti e valutati con i propri legali gli esiti dei contenziosi in corso, verificherà l'opportunità di avvalersi di tale facoltà precisando sin d'ora che esistono comunque accantonamenti nel fondo rischi nel bilancio 2018/2020>> per complessivi € 2.185.739,18=, <<pari al 50% delle passività potenziali rilevate>>.

Al riguardo, a prescindere dalla circostanza che tale somma non costituisce il 50%, ma solo il 15% delle passività potenziali sussistenti alla data odierna, sembra di comprendere, dalle espressioni usate dalla Commissione Straordinaria, come tali somme siano accantonate in fondi rischi diversi dal fondo rischi contenzioso e, quindi, non ineriscano alla fattispecie in oggetto.

²⁰ Cass. 28.07.2016, n. 15698

²¹ Si tenga conto che, relativamente al processo relativo alle infiltrazioni subite dai box, avente lo stesso petitum, il Tribunale di Genova, con riferimento ad un solo grado di giudizio, ha riconosciuto spese processuali pari a € 38.610,31=.

Peraltro, tali affermazioni costituiscono l'ulteriore conferma della totale assenza di accantonamenti nel bilancio consuntivo 2016, al cui esame si limita l'attuale cognizione.

16. Sintetizzando le risultanze dell'istruttoria sul bilancio consuntivo 2016 del Comune di Lavagna, consacrate nel contraddittorio dell'odierna adunanza pubblica, relative alla conformità del risultato di amministrazione al rispetto dei principi contabili, si deve concludere nel senso che il medesimo Comune, dopo avere provveduto a cancellare dal bilancio la somma di € 131.954=, derivante dalla cancellazione parziale delle entrate TARSU 2010 e 2011 e a vincolare la somma complessiva di € 2.075.240,16= a titolo di debiti da riconoscere fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 TUEL, sarà tenuto ad accantonare nel fondo rischi contenzioso la somma complessiva di € 4.262.854,88=.

Tale situazione finale comporta, conseguentemente, l'emersione di un disavanzo sostanziale di amministrazione di € 6.326.403,5=, come più analiticamente si descrive:

€ 125.678,49	Avanzo di amministrazione non vincolato 2016
€ - 642.064,30	Condanna risarcitoria Sentenza TAR Liguria n. 310/2017
€ - 325.625,46	Condanna risarcitoria Sentenza TAR Liguria n. 309/2017
€ - 52.026,49	Condanna Risarcitoria Sentenza Corte di Appello di Genova n. 145/2012
€ - 6.080,35	Accertamenti medico legali ASL per visite fiscali 2008, 2009 e 2011
€ - 18.535,52	Devoluzione di quota parte del contributo degli oneri di urbanizzazione secondaria art. 5 L.R. 4/85"
€ - 10.000,00	Onerari attività ingiunzioni e riscossione coattiva tributi Avv. Sarteschi
€ - 363.592,90	Idealservice srl - premio incentivante raccolta differenziata a favore impresa appaltatrice
€ - 639.348,09	Fatture consumi servizio idrico integrato 2011 - 2016 Idrotigullio - Iren Acqua Tigullio spa
€ - 131.954,00	Cancellazione residui attivi tributari seguito CTP Genova 832/2017 e CTP Genova 1310/2017 a
€ - 285.427,51	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. con successiva condanna Trib. Genova 2253/2017 - deliberazione n. 23/2018
€ - 140.000,00	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. con successiva condanna Trib. Genova 2253/2017 sospesa 70% di accantonamento f.r.c.
€ - 523.140,90	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. 5% di accantonamento f.r.c.
€ - 3.314.286,47	Contenzioso con Società Porto di Lavagna S.p.A. - Cass. 15698/2016 95% di accantonamento f.r.c.
€ - 6.326.403,50	<u>RISULTATO SOSTANZIALE DI AMMINISTRAZIONE</u>

17. La previa analitica istruttoria condotta e gli elementi conoscitivi acquisiti nella presente adunanza hanno evidenziato la chiara presenza di fattispecie di responsabilità amministrativa, in specie con riguardo alla gestione delle procedure

espropriative (terreni mai utilizzati in tutto o in parte, decreti di esproprio non notificati, pervicaci rifiuti di adempiere a sentenze esecutive, con aumenti esponenziali degli interessi dovuti) che, tenendo in considerazione anche i dati contenuti negli esposti presentati dall'Assessore al Bilancio p.t. Manca, richiamati nella parte in fatto, potrebbero avere comportato un danno erariale complessivo di € **4.256.477,03=**, il cui concreto accertamento non è, tuttavia, di competenza di questa Sezione Regionale di controllo.

P. Q. M.

A C C E R T A

- la tardiva approvazione del bilancio consuntivo 2016, avvenuta oltre i termini di legge;
- la mancata separazione nel fondo di cassa delle somme aventi destinazione vincolata e la necessità di ricostituire le medesime, complessivamente ammontanti a € **436.310,73=**, nella misura in cui non siano state utilizzate in conformità ai loro vincoli;
- il ricorso prolungato all'anticipazione di tesoreria nel corso dell'esercizio finanziario, per un ammontare complessivo di € **10.757.775,42=**;
- il risultato negativo di parte corrente, nella misura di € - **281.237,31=**, coperto solamente con entrate straordinarie;
- la sussistenza, al 31 dicembre 2016, di debiti fuori bilancio da riconoscere in virtù della pregressa acquisizione di beni e servizi, ai sensi dell'art. 194 TUEL, nella misura complessiva di € **1.037.556,86=**;
- la sussistenza, al 31 dicembre 2016, di debiti fuori bilancio da riconoscere, derivanti da sentenze esecutive, ai sensi dell'art. 194 TUEL, nella misura complessiva di € **1.019.716,18=**;
- l'inesigibilità di residui attivi tributari, in quanto corrispondenti a tasse non dovute, nella misura di € **131.954=**;
- la sussistenza di passività potenziali derivanti da contenziosi pendenti al 31 dicembre 2016, ammontanti a € **13.974.150,16=**;
- la totale assenza, a fronte dell'ammontare delle passività potenziali sopra esposte, di alcuna somma nel fondo rischi contenzioso;
- la sussistenza di un risultato sostanziale di amministrazione pari a € - **6.326.403,50=**;

P R E N D E A T T O

- del riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi agli "*accertamenti medico legali ASL per visite fiscali 2008 - 2009 e 2011*", alla "*devoluzione di quota parte del contributo degli oneri di urbanizzazione secondaria ex art. 5 L.R. 4/85*" da riconoscere alla Chiesa Cattolica, alle condanne risarcitorie disposte dalla Corte di Appello di Genova con le sentenze n. 369/2013 e n. 460/2013 e alle fatture dei consumi del servizio idrico integrato per gli anni 2011 - 2016, avvenuto con deliberazioni del 15 maggio 2018;
- delle dichiarazioni della Commissione Straordinaria relative all'avvenuta estinzione dell'anticipazione di tesoreria e dell'integrale ricostituzione delle entrate vincolate di cassa, verificatesi alla data del 30 marzo 2018.

D I S P O N E

- la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, alla Procura contabile in sede, per le valutazioni di competenza relative alle procedure espropriative poste in essere sui terreni di Giuseppe Fenu e Vincenzo Spalla
 - la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Commissione Straordinaria con i poteri del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale di **LAVAGNA**, per la pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Amministrazione.
- Manda alla Segreteria della Sezione per i relativi adempimenti, comprensivi di quelli relativi all'inserimento della pronuncia nel sito internet della Sezione.

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio dell'8 giugno 2018.

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)

Il Presidente

(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 20 giugno 2018

Il funzionario preposto

(*dott.ssa Antonella Sfattina*)