



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 138/2019/SRCPIE/PRSP

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 6 novembre 2019

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, e successive modificazioni;

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;

Visto il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

Vista la Delibera della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2019/INPR che ha 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 economica-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2018;

Vista la relazione dell'Organo di revisione alla proposta di deliberazione consigliare al rendiconto 2018 del Comune di **Aramengo (AT)**;



Visto il rendiconto 2018, approvato dall'Ente, nonché la deliberazione di variazione di bilancio pluriennale 2019-2021 per il ripiano del disavanzo di cui al rendiconto 2018, trasmessi dall'Organo di revisione in data 26/07/2019, e acquisiti al prot. 12936 del 29/07/2019;

Visto l'esposto del Revisore dei conti dell'Ente, trasmesso in data 26/07/2019 alla Sezione di controllo e alla Procura contabile della Regione Piemonte, e acquisito agli atti della Sezione medesima al prot. n. 12945 del 29/07/2019;

Vista la richiesta istruttoria del Magistrato Istruttore trasmessa al Comune in data 05/08/2019, prot. n. 13215;

Visto il riscontro alla predetta richiesta istruttoria con nota del 22/08/2019, acquisita al prot. n. 13694 in pari data, sottoscritta dal Segretario comunale dell'Ente;

Visto la nota in data 03/09/2019, acquisita al prot. n. 13802 del 04/09/2019, sottoscritta dal Sindaco;

Vista la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo convocava la Sezione medesima per l'adunanza pubblica del 06/11/2019;

Vista la nota sottoscritta dal Sindaco del Comune in data 30/10/2019, acquisita al prot. n. 19926 in pari data, contenente ulteriori informazioni con riguardo all'ordinanza di deferimento;

Vista la nota sottoscritta da due Consiglieri comunali, pervenuta in data 31/10/2019, acquisita al prot. n. 19970 in pari data, contenente deduzioni con riguardo all'ordinanza di deferimento;

Udito il Relatore, Referendario Dott.ssa Laura Alesiani;

Uditi in adunanza il Sindaco e il Revisore dei conti dell'Ente.

## 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, co. 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 inserito 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.

In argomento, la Corte costituzionale poi, con la sentenza n. 40 del 2014, ha ulteriormente ribadito che i controlli in parola si collocano su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nella sentenza n. 179 del 2007 e nella già citata sentenza n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise, laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione, non vincolata, dell'ente (v., così, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 70/2017/PRSP del 4 maggio 2017).

Il Giudice delle leggi ha, altresì, riqualificato la natura di tali controlli anche sotto il profilo funzionale, superando la tradizionale classificazione del controllo in termini preventivi/successivi: il controllo di regolarità, ed in particolare quello dell'art. 148-bis del TUEL, si considera



"preventivo", nonostante si incentri su atti già efficaci, in quanto è finalizzato ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Si rimarca che 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**

A seguito di esposto pervenuto alla Sezione regionale di controllo e sottoscritto dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Aramengo, nonché alla luce dell'istruttoria svolta e dei riscontri pervenuti, sono emerse alcune rilevanti criticità in relazione alla costituzione da parte del Comune di Aramengo di un organismo partecipato, e specificatamente un Consorzio avente natura di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (Onlus), denominato "Soci del Sole Comune di Aramengo".

Di seguito si riportano le criticità riscontrate, con riguardo alle quali il Magistrato Istruttore ha ritenuto opportuno deferire la questione all'esame del Collegio.

#### **1. La costituzione dell'organismo partecipato Consorzio "Soci del Sole Comune di Aramengo" (Consorzio)**

Sulla base di quanto appreso dall'esposto trasmesso dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Aramengo in data 26/07/2019 (prot. n. 12945 del 29/07/2019) e dall'istruttoria svolta dalla Sezione a seguito dell'esposto (richiesta istruttoria della Sezione del 05/08/2019, prot. n. 13215, e riscontro del Comune in data 22/08/2019, prot. n. 13694, nonché in data 03/09/2019, prot. n. 13802 del 04/09/2019), risulta che in data 22 giugno 2011, l'Amministrazione comunale, insieme ad altri soggetti privati, costituiva, con atto notarile del Notaio dott. Stefano Bertone di Villanova d'Asti (Rep. 130202, Racc. 15692), un ente no profit denominato "*Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo Organizzazione non lucrativa di utilità sociale*".

Pur non esistendo un fondo di dotazione iniziale, in atto costitutivo veniva fatto riferimento ad una deliberazione del Consiglio comunale (n. 10 del 10/02/2011) con la quale si definivano percentuali di "possesso" (95% al Comune di Aramengo e il restante 5% agli altri soggetti); la sede veniva istituita presso la casa comunale di Aramengo e lo scopo, senza fini di lucro, era quello di "*approntare il piano energetico comunale, di auto produrre, con campi fotovoltaici, l'energia elettrica necessaria alla pubblica illuminazione, di auto produrre, con campi fotovoltaici, l'energia elettrica alle famiglie indigenti, utilizzare i campi fotovoltaici come orti solari affidando le colture a cooperative sociali*". Il Consorzio "*persegue esclusivamente finalità di pubblica utilità*".

Gli altri soggetti fondatori del Consorzio sono:



- BFV Piemonte S.r.l. con il 3% (attualmente in stato di procedura concorsuale);
- Associazione culturale "Il Camaleonte" di Aramengo con lo 0,5% (il cui Presidente era la Sig.ra Graziella Casassa, unica dipendente amministrativa del Comune di Aramengo);
- Associazione "Volontari AIB di Aramengo" con lo 0,5% (il cui legale rappresentante era il Sig. Cristiano Massaia, all'epoca Vicesindaco del Comune e poi divenuto Sindaco fino alle più recenti elezioni del 2019);
- Associazione turistica PRO LOCO di Aramengo con l'1%.

Il Consorzio in parola è stato costituito con le regole delle associazioni senza scopo di lucro; tuttavia, l'utilizzo dell'acronimo "ONLUS" appare improprio in quanto l'organismo non risulta iscritto nell'apposito elenco dell'Agenzia delle Entrate, almeno dal 2015 in avanti anno da cui risulta l'archivio presso il sito dell'Agenzia delle Entrate.

Nella nota a firma del Segretario comunale pervenuta in data 22/08/2019, a riscontro della richiesta istruttoria della Sezione del 05/08/2019, sopra citate, viene affermato che la creazione di una onlus **"servì all'Amministrazione di Aramengo per aggirare il disposto dell'articolo 204 del D.Lgs. 267/2000 che pone limiti pesanti all'indebitamento degli Enti locali"**.

Il Segretario comunale dichiara, poi, che, *"data la descritta natura dell'associazione e l'assenza di capitali conferiti lo scrivente ha sempre ritenuto l'Ente escluso dalle fattispecie di cui all'art. 24 del D.Lgs. 19/08/2016 n. 175, ma, se Codesta Corte ritenesse tale opinione concettualmente errata, vi si porrà rimedio a termini di legge, ribadendo per chiarezza che una ipotetica "uscita" del Comune di Aramengo sarebbe un puro e semplice scioglimento di associazione non essendovi beni o capitali da ripartire"*.

Sempre nella nota a firma del Segretario comunale si legge ancora che *"la costituzione della o.n.l.u.s. ebbe all'epoca la funzione di accedere ai finanziamenti conto energia del GSE con la costruzione di un impianto fotovoltaico ... La convenzione per la vendita dell'energia è ora in capo al Comune di Aramengo. I trasferimenti di incentivi sono invece a favore del Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo o.n.l.u.s. che a sua volta, dall'epoca dell'attivazione del conto energia, li trasferisce al Comune di Aramengo che li impiega per i propri fini istituzionali"*.

Nella Relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune al rendiconto dell'esercizio 2018, sul tema, viene rilevato che tra il Consorzio in parola, costituito per l'affidamento della costruzione e gestione di un impianto fotovoltaico su aree demaniali del Comune di Aramengo, si sono instaurate, dalla data della sua costituzione, movimentazioni finanziarie sulla base di accordi che hanno indotto l'Amministrazione ad accertare negli anni precedenti al 2018 residui attivi relativi a crediti verso tale organismo partecipato.

A seguito di fatti conseguenti ad un contenzioso in atto fra il Consorzio Soci del Sole Onlus e la Società Delta S.r.l., che ha materialmente costruito l'impianto fotovoltaico, in sede di riaccertamento ordinario dei residui attivi, l'Amministrazione è stata costretta a stralciare residui



attivi per Euro 72.174,89; tale stralcio ha causato un risultato negativo di amministrazione 2018 per Euro 65.028,48, che è stato poi oggetto di ripiano, ai sensi dell'art. 188 TUEL, con apposita deliberazione del Consiglio comunale.

In sostanza, a seguito di quanto ricostruito nell'ambito dell'ampia istruttoria condotta, come sopra in parte richiamato, risulta che il Comune di Aramengo, ai fini di eludere la normativa in materia di limiti all'indebitamento, nel 2011 costituì un organismo partecipato, di fatto "controllato" dal Comune medesimo al 95% e interamente sotto la sua direzione e coordinamento, anche se non compare in atto costitutivo un effettivo capitale o fondo di dotazione; a tale organismo il Comune affidò la costruzione e gestione di un impianto fotovoltaico su aree demaniali dell'Amministrazione. A sua volta il Consorzio diede in appalto alla Società Delta S.r.l. la costruzione dell'impianto in questione (anche, se in realtà la trattativa fu svolta direttamente dal Comune), tramite un finanziamento ricevuto da Banca Prossima, che finanzia solo enti no profit privati e non pubblici. Sul punto, più specificatamente, occorre evidenziare che in data 22 marzo 2012 veniva stipulata la convenzione fra il Comune di Aramengo e il Gestore Servizi Energetici (GSE) - convenzione n. L02L236789007 *"per il riconoscimento delle tariffe incentivanti all'energia elettrica prodotta da conversione fotovoltaica della fonte solare"* -, e, nell'ambito di tale convenzione, il Comune è definito dal GSE come il "soggetto responsabile"; in data 22 giugno 2012 con la Deliberazione n. 16 il Consiglio comunale, per consentire la costruzione e il finanziamento dell'impianto fotovoltaico, deliberava di stipulare un accordo con il costituito Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo Onlus *"per la cessione a quest'ultimo dei contributi concessi al Comune in base alla convenzione con il GSE, con la quale il Consorzio potrà finanziare la costruzione per la produzione di energia elettrica da impianto fotovoltaico, cedendo formalmente il credito al Consorzio stesso una volta che questo abbia stipulato a norma di Statuto un mutuo per la costruzione dell'impianto, impegnandosi contestualmente il Consorzio a distribuire tra i soci i fondi eccedenti le necessità di gestione del credito"*, dando indirizzo che, in alternativa alla cessione del credito GSE, il Comune di Aramengo possa impegnarsi a pagare le rate del rimborso del finanziamento rilasciando a favore della banca apposita garanzia fideiussoria.

Di fatto, come affermato dal Revisore nel proprio esposto, il Consiglio comunale, in tal modo, delibera di riconoscere al Consorzio il ruolo di una "società finanziaria" del Comune medesimo.

Tale accordo fra il Comune e l'ente no profit viene poi stipulato in data 6 luglio 2012, ma contiene contenuto diverso rispetto a quanto deliberato dal Consiglio; infatti, con scrittura privata fra il Comune e il Consorzio, il Comune affida la gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impianto fotovoltaico all'ente no profit per una durata di 20 anni.

In realtà, come si legge dall'art. 3 della scrittura privata, il Consorzio si impegna anche *"a sostenere i costi per la realizzazione dell'impianto"*, tant'è che aveva già affidato la costruzione dell'impianto,



su indicazione del Comune, a Delta S.r.l. - ancor prima di un affidamento formale - utilizzando i fondi GSE ceduti dal Comune per finanziarne i costi.

In data 24 ottobre 2012 viene stipulato l'atto di cessione dell'ammontare totale dei crediti verso GSE dal Comune di Aramengo al Consorzio per compensare un debito che il Comune avrebbe nei confronti del Consorzio (che, però, al momento non esisteva), nonché per garantire un finanziamento di Banca Prossima di Euro 1.680.000,00 stipulato per pagare parte del costo di realizzazione dell'impianto alla Società appaltatrice Delta S.r.l.; il costo complessivo dell'impianto è di Euro 2.300.000 (più IVA del 10%).

In data 22 novembre 2012 viene stipulato l'atto di mutuo tra Banca Prossima e il Consorzio per l'erogazione della predetta somma.

Occorre, inoltre, specificare che, prima della costituzione del Consorzio, il Comune di Aramengo aveva, in effetti, iniziato ad operare, come sarebbe stato conforme alla normativa vigente, attraverso la predisposizione di un bando per la concessione del diritto di superficie su un'area in disponibilità del Comune medesimo idonea per la costruzione di un impianto fotovoltaico a terra della potenza nominale pari a 993,6 KWp; in data 9 giugno 2010 avveniva la pubblicazione del bando, ma in data 10 agosto 2010 veniva verbalizzato lo stato di gara deserta.

A distanza di un anno, tuttavia, il Comune, anziché procedere con una procedura negoziata senza modificare le condizioni generali dell'appalto secondo quanto disciplinato in allora dalla disposizione di riferimento (art. 221 del D.Lgs. n. 163/2006), decideva di procedere con la costituzione del Consorzio, come sopra illustrato.

Del resto, in tal senso, anche l'affidamento della costruzione dell'impianto da parte del Consorzio alla Società Delta S.r.l., almeno secondo quanto ricostruito dal Revisore nel proprio esposto, non pare aver seguito le regole dell'evidenza pubblica, in considerazione della circostanza che, in base agli atti reperiti presso gli uffici comunali, risulta solo un'offerta indirizzata al Consorzio, datata 7 luglio 2011, oltre la proposta datata 20 luglio 2011 di Delta S.r.l., inviata, peraltro, non al Consorzio ma direttamente al Comune di Aramengo, poi ritenuta idonea; peraltro, è da rilevare che l'allegato all'offerta di Delta S.r.l. presenta il logo anche della Società BFV Piemonte S.r.l., cioè uno degli associati al Consorzio.

Altro elemento significativo da evidenziare è che il Consorzio, pur avendo avuto l'incarico di realizzare, gestire e provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impianto, fermo restando l'affidamento della costruzione a Delta S.r.l., di fatto provvede ad occuparsi della manutenzione senza gestire l'impianto, visto che la vendita della energia elettrica viene effettuata direttamente dal Comune che emette fatture commerciali con partita IVA al GSE.

In sostanza, l'impianto fotovoltaico in parola non produce energia che viene poi utilizzata dal Comune di Aramengo come illuminazione pubblica o per altra utilità sociale, come previsto dallo



scopo fissato nello Statuto dell'organismo partecipato; l'impianto produce energia che viene ceduta contro corrispettivo al Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

L'impianto realizzato dal Consorzio tramite la Società appaltatrice Delta S.r.l., di fatto "scelta" dal Comune, ha, dunque, un evidente scopo meramente commerciale e imprenditoriale finalizzato a produrre utili in un arco temporale di 20 anni, così come programmato nel *business plan* predisposto dall'azienda costruttrice in sede di offerta; e ciò in netto contrasto rispetto alle finalità che, per definizione, avrebbe un soggetto costituito secondo le regole di un'associazione senza scopo di lucro.

## 2. La garanzia rilasciata dal Comune al Consorzio

Si è già richiamata nel punto precedente la circostanza che, in data 22 giugno 2012, con la Deliberazione n. 16 il Consiglio comunale, per consentire la costruzione e il finanziamento dell'impianto fotovoltaico, deliberava di stipulare un accordo con il costituito Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo Onlus *"per la cessione a quest'ultimo dei contributi concessi al Comune in base alla convenzione con il GSE, con la quale il Consorzio potrà finanziare la costruzione per la produzione di energia elettrica da impianto fotovoltaico, cedendo formalmente il credito al Consorzio stesso una volta che questo abbia stipulato a norma di Statuto un mutuo per la costruzione dell'impianto, impegnandosi contestualmente il Consorzio a distribuire tra i soci i fondi eccedenti le necessità di gestione del credito"*, dando indirizzo che, in alternativa alla cessione del credito GSE il Comune di Aramengo possa impegnarsi a pagare le rate del rimborso del finanziamento rilasciando a favore della banca apposita garanzia fideiussoria.

In merito, il Revisore nella Relazione al rendiconto dell'esercizio 2018, al punto "Concessione di garanzie", dichiara che al 31/12/2018 non risultano formali garanzie rilasciate a favore degli organismi partecipati tali da sottoporre il Comune a rischi di escussione.

Tuttavia, il medesimo fa riferimento alla cessione *"pro soluto"* di crediti a favore del Consorzio, avvenuta con scrittura privata autenticata dal Notaio Bertone di Asti in data 24/10/2012, registrata il 30/10/2012, dalla quale si evince che tali crediti, ceduti a compensazione di un "debito", risultano contestualmente ceduti *"pro-solvendo"* dall'organismo partecipato alla Banca Prossima a titolo di garanzia per l'erogazione di un mutuo di Euro 1.680.000 finalizzato a finanziare parzialmente la costruzione dell'impianto fotovoltaico.

In merito alle garanzie prestate, il principio contabile 5.5 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011 prevede che *"nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti". Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito"*.



Secondo poi quanto affermato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG del 23 ottobre 2015, *"con il ricorso al termine 'garanzie' adoperato dall'art. 62, comma 6, del predetto d.lgs. n. 118/2011, il legislatore ha voluto ricomprendervi tutti i negozi giuridici riconducibili a tale categoria e pertanto non soltanto i contratti aventi natura fideiussoria (disciplinati, per gli enti locali, dall'art. 207 del d.lgs. n. 267/2000) ma ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di patronage forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale"*.

La Sezione delle autonomie ha quindi stabilito il principio secondo cui *"l'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli enti territoriali è consentita, nel rispetto della normativa prevista dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, soltanto nell'ipotesi dell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito"*, precisando che tale regola trova applicazione per tutti gli enti territoriali e non solo per le Regioni rilevato che l'art. 74 del D.Lgs. n. 118 del 2011 ha inserito, alla fine del comma 1 dell'art. 24 del D.Lgs. n. 267 del 2000, la seguente disposizione: *"non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito"*.

Ciò posto, si evidenzia che, sulla base dell'istruttoria svolta, nell'ambito del bilancio del Comune non risulta che la garanzia prestata dal Comune al Consorzio sia stata in qualche modo contabilizzata come richiesto dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza contabile richiamate.

### **3. Le aree demaniali su cui viene costruito l'impianto fotovoltaico**

Come si evince dalla Determinazione del Segretario comunale n. 36 del 04/06/2010, in data 19/03/2010 il Sindaco riferiva in Consiglio comunale in merito all'opportunità di costruire su fondi del Comune medesimo un impianto fotovoltaico; a tal proposito veniva stipulato, come si evince ancora dalla stessa Determinazione in parola un contratto preliminare con i proprietari dei fondi individuati idonei alla realizzazione dell'impianto (Foglio 1 – Mappali 262-263-264-265-266-267-268-269-270-271 in frazione Gonengo) per la loro acquisizione, subordinata alla "realizzabilità" dell'impianto entro il 31/12/2010.

In data 29/11/2011 il Comune di Aramengo, nonostante si trovasse in costante anticipazione di cassa non restituita a fine esercizio, stipulava un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti con durata fino al 2031 finalizzato all'acquisto delle aree destinate alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico; la somma erogata è pari a Euro 180.495,00.

In data 29/03/2012 veniva stipulato l'Atto di acquisto dei terreni (Notaio Bertone in Asti Rep. 131.183 Racc. n. 16.406) fra il Comune di Aramengo e i diversi proprietari coinvolti per una spesa complessiva di Euro 137.925,00; con l'eccezione dei primi due mappali, gli altri si riferiscono esattamente alle aree già individuate per la costruzione dell'impianto fotovoltaico, e già inserite



nel bando per la concessione del diritto di superficie su un'area in disponibilità del Comune idonea per la costruzione di un impianto fotovoltaico a terra, sopra richiamato poi andato deserto.

Il dato da evidenziare, che desta rilevanti criticità, è connesso alla circostanza che il Comune di Aramengo non ha mai formalizzato in nessun modo la situazione relativa alle aree destinate all'impianto fotovoltaico, attraverso presumibilmente una concessione del diritto di superficie al Consorzio, a cui, a seguito del bando andato deserto, come si è visto, è stata poi affidata la costruzione e la gestione dell'impianto medesimo.

E ciò ad ulteriore riprova della "particolare" natura di tale organismo partecipato dal Comune, della totale "confusione" fra i due soggetti, nonché della assoluta mancanza di trasparenza nei rapporti economico-finanziari fra gli stessi.

#### **4. Il mancato pagamento del corrispettivo alla Società costruttrice Delta S.r.l. e il disavanzo del Comune in relazione all'esercizio 2018**

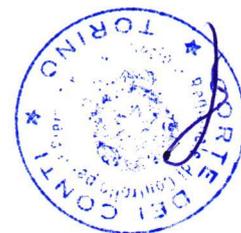
La Società Delta S.r.l., come si è visto, costruttrice dell'impianto, una volta ricevuta la comunicazione di affidamento dell'incarico di costruzione dell'impianto fotovoltaico, peraltro direttamente dal Comune di Aramengo (con nota del 22/09/2011), e prima dell'accordo fra Comune e Consorzio, quindi ancora in assenza di autorizzazione formale per emettere fatture intestate al Consorzio medesimo, procede in tal senso emettendo cinque fatture intestate a quest'ultimo per la somma totale di Euro 2.530.000,00 (comprensiva di IVA al 10%), quale costo complessivo dell'impianto fotovoltaico.

Di queste fatture il Consorzio procede al pagamento solo di una parte, per Euro 1.800.000,00, entro il 23/11/2012; in realtà, di tale importo, euro 200.000,00 provengono da un versamento del Comune al Consorzio medesimo.

Dopo tale data, il Consorzio smette di erogare i pagamenti, sicché la Società Delta intraprende azioni legali al fine di recuperare il proprio credito, ancora consistente, di euro 730.000,00, fino ad arrivare al pignoramento sul conto corrente del Consorzio per Euro 46.347,70.

Ad oggi, la causa azionata dalla Società Delta S.r.l. è interrotta a seguito dell'accoglimento di una proposta di transazione sottoscritta dalle parti in data 15/03/2017, con la quale si riconosce che la somma pignorata corrisponde per Euro 31.720,00 alle spese legali mentre la differenza si riferisce alla prima rata decorrente dal 15 marzo 2017, per Euro 14.620,70, di un piano di rientro costituito da n. 60 rate trimestrali di Euro 14.620,70, considerando la rata comprensiva di interessi; pertanto, il debito complessivo di interessi che il Consorzio si è impegnato a pagare fino al 2031 ammonta a Euro 862.621,30 (59 rate di Euro 14.620,70).

Il piano di rientro, tuttavia, non viene rispettato nel 2017; il secondo pagamento del piano, infatti, viene effettuato in data 2 luglio 2018, anziché in data 15 giugno 2018, ma poi non risultano ulteriori pagamenti; ed anzi, dall'esame dei mandati di pagamento del Comune si è potuto rilevare due



interventi a sostegno del Consorzio mediante pagamenti diretti alla Società Delta S.r.l. in data 03/10/2018 e in data 09/02/2019 (in parte dal Comune per euro 12.500,00 e in parte dal Consorzio per euro 7.127,70, a seguito di un'integrazione dell'accordo transattivo di spalmare le 4 rate trimestrali scadute di totali euro 58.510,80 nelle successive 12 rate a scadere maggiorandole appunto di euro 5.000,00 ciascuna per complessivi euro 19.627,70).

Successivamente, la rata in scadenza il 15/03/2018 viene pagata dal Consorzio in data 02/04/2019 per euro 19.627,70.

Alla data odierna non sono state saldate le rate scadenti il 15/06/2019 e il 15/09/2019 per un totale di euro 39.255,40.

Del resto, pur non essendo previsto nella convenzione sottoscritta fra il Comune di Aramengo e il Consorzio, come si evince dagli estratti conto dell'organismo partecipato, ingenti somme di denaro sono state versate dalle casse comunali al Consorzio finalizzate non solo ad anticipare le somme necessarie per pagare i primi acconti a Delta S.r.l. (euro 200.000,00), ma anche a sostituire il Consorzio con pagamenti diretti alla medesima Società, e, viceversa, il Consorzio ha erogato nel corso degli anni somme al Comune, alcune a titolo di restituzione di anticipazioni, altre a titolo di versamento di eccedenze dei contributi del GSE non previsti dalla convenzione, e altre meramente a titolo di "Integrazioni al bilancio comunale", come se si trattasse di una fonte di denaro liquido da cui attingere in caso di necessità.

È evidente come una tale gestione dei rapporti economico-finanziari fra i due soggetti si sia svolta, nel tempo, nella più assoluta mancanza di trasparenza, generando la più totale "confusione" fra i medesimi, con conseguente violazione dell'art. 11, comma 6, lettera j), del D.Lgs. n. 118 del 2011 per la persistente mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie relative ai rapporti con il Consorzio.

Tale gestione, del resto, ha avuto un significativo impatto negativo sul bilancio del Comune, e in particolare sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, che presenta un disavanzo pari a Euro 65.028,48, a seguito delle operazioni di riaccertamento e relativo stralcio di residui attivi derivanti da "entrate" dal Consorzio, come già ricordato nel punto n. 1).

In particolare, proprio a seguito dei fatti conseguenti al contenzioso fra il Consorzio e la Società Delta S.r.l., in sede di riaccertamento ordinario dei residui attivi, l'Amministrazione è stata costretta a stralciare residui per Euro 72.174,89; residui che erano connessi ad "entrate" dal Consorzio.

Ne consegue che la complessa vicenda della costituzione di un soggetto, quale il "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo Organizzazione non lucrativa di utilità sociale", oltre a risultare in contrasto con la normativa vigente sotto molteplici aspetti, come si è già avuto modo di evidenziare e ancora si evidenzierà nel punto successivo, ha seriamente compromesso gli equilibri di bilancio del Comune di Aramengo, e potrebbe causare un effetto ulteriormente negativo se si considera



l'ingente debito ancora in capo al Consorzio medesimo nei confronti della Società Delta S.r.l. costruttrice dell'impianto fotovoltaico, di cui si è sopra detto.

E ciò anche in considerazione della circostanza che, trattandosi di associazione, è evidente che alla medesima non sia riconosciuta dall'ordinamento un'autonomia patrimoniale perfetta, come per alcune forme societarie, con il rischio, quindi, che il debito ad oggi ancora esistente debba essere onorato dall'"associato" Comune, con serie conseguenze sugli equilibri di bilancio del medesimo.

## 5. La reale natura del Consorzio

Il "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo Onlus" risulta di fatto un soggetto totalmente ad uso e consumo del Comune medesimo; pur non avendo una ripartizione di quote in termini di capitale conferito, vengono attribuite quote fittizie che però garantiscono al Comune di considerare l'ente associativo un soggetto partecipato e praticamente controllato al 100% (anche se agli atti risulta il 95%).

Il Consorzio, come affermato dallo stesso Segretario comunale, viene costituito per eludere il rispetto del limite di indebitamento; nella già citata nota del 22 agosto 2019 a riscontro dell'istruttoria della Sezione si legge, infatti, che *"la creazione di una o.n.l.u.s. servì all'Amministrazione di Aramengo per aggirare il disposto dell'articolo 204 del D.Lgs. 267/2000 che pone limiti pesanti all'indebitamento degli Enti locali"*; non solo, il Consorzio diventa di fatto il soggetto atto a recuperare i fondi per compiere l'operazione relativa alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico, in quanto la Banca contattata per il finanziamento, Banca Prossima, finanzia solo enti no profit.

Il Consorzio svolge tuttora una mera funzione di "seconda tesoreria" del Comune, in quanto transitano somme dal Comune all'ente no profit e viceversa, in una totale mancanza di trasparenza dei rapporti economico-finanziari e con confusione fra i due soggetti.

L'impianto fotovoltaico, oggetto di "gestione" da parte del Consorzio, non produce energia che viene poi utilizzata dal Comune di Aramengo come illuminazione pubblica o per altra utilità sociale, come richiederebbe lo Statuto dell'organismo; ma, contrariamente alla finalità istituzionale che sarebbe propria di un ente no profit, l'impianto ha un evidente scopo meramente commerciale e imprenditoriale finalizzato a produrre utili in un arco temporale di 20 anni, così come programmato dal *business plan* su cui è stata pianificata l'opera predisposto dalla Società costruttrice Delta S.r.l. Gli introiti derivanti dalla vendita di energia elettrica sono, infatti, incassati direttamente dal Comune e fatturati dal medesimo al GSE.

La natura stessa dell'ente associativo impedirebbe per legge qualsiasi erogazione a favore degli associati; ciò nonostante il Consorzio dal 2012 al 2018 ha versato nelle casse comunali l'ingente somma di Euro 349.864,62, ed il Comune nello stesso periodo ne ha restituiti Euro 253.526,80.



Peraltro, dall'esame degli estratti conto, si evincono anche alcuni pagamenti effettuati dal Consorzio a favore di uno degli enti associati, l'Associazione Turistica Pro Loco, nonché diversi pagamenti a favore di altri soggetti, non associati, per finalità del tutto estranee allo scopo sociale, e, in particolare, non inerenti alla gestione dell'impianto fotovoltaico.

L'ente associativo ha poi illegittimamente utilizzato l'acronimo ONLUS visto che non risulta iscritto nell'apposito Elenco presso l'Agenzia delle Entrate.

Da tutte le circostanze di fatto e le considerazioni riportate nei punti precedenti emerge evidente la non conformità alla normativa dell'operazione in parola in relazione alla costituzione del Consorzio e all'affidamento al medesimo della realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico. In primo luogo perché la qualificazione data all'organismo partecipato è di fatto totalmente disattesa e appare semplicemente uno schermo dietro al quale si cela una sorta di "società finanziaria" del Comune, utilizzata sia per eludere il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL, a fronte di una situazione del Comune, in costante anticipazione di cassa, che avrebbe impedito l'indebitamento tramite la contrazione di mutuo, sia per accedere al finanziamento di Banca Prossima, che, come si è già precisato, all'epoca finanziava solo enti no profit.

Del resto la circostanza che "gli utili" dell'associazione siano stati in diverse occasioni distribuiti al Comune in qualità di associato "di maggioranza", nonché la scarsa chiarezza nei rapporti economico-finanziari fra i due soggetti, e, non da ultimo, la considerazione che l'energia prodotta dall'impianto, "gestito" dal Consorzio, viene venduta direttamente dal Comune al GSE rendono evidente che l'organizzazione senza scopo di lucro è, in realtà, un mero schermo di comodo utilizzato dal Comune.

In secondo luogo, quand'anche il soggetto fosse stato costituito nella forma societaria, l'operazione sarebbe stata ugualmente non conforme, anche alla luce del più recente testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (c.d. "TUSP", dettato con D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175), in quanto ai sensi dell'art. 4 del TUSP lo scopo di svolgere attività imprenditoriale di natura commerciale attraverso la realizzazione di un impianto fotovoltaico non può certo rappresentare una delle possibili finalità istituzionali per le quali è possibile per l'ente locale la partecipazione societaria.

Infatti, come è noto, il primo comma dell'articolo citato dispone che *"le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*; e, del resto, la reale finalità perseguita dall'organismo partecipato dal Comune di Aramengo non pare riconducibile nemmeno ad una delle finalità ulteriormente specificate dal comma 2 del medesimo



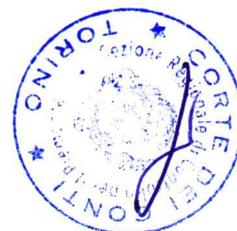
art. 4, in considerazione della circostanza che la produzione di energia dell'impianto fotovoltaico non viene utilizzata dal Comune medesimo, ma viene venduta per ricavarne profitto (sul punto, v., *infra*, il più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato - Consiglio di Stato, Sezione V, 23/01/2019, n. 578).

In realtà, una modalità attraverso la quale l'operazione in parola sarebbe stata conforme alla normativa vigente, fermo in ogni caso il ripristino della corretta finalità dell'operazione medesima, era quella, pur intrapresa inizialmente dal Comune di Aramengo, relativa alla pubblicazione di un apposito bando per la concessione del diritto di superficie su aree demaniali ai fini della realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; modalità, però, subito abbandonata a seguito della mancata partecipazione alla procedura.

Come, infatti, si evince nelle Linee Guida per l'affidamento della realizzazione di impianti fotovoltaici ed eolici (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Determinazione 26 ottobre 2011, n. 6) e dal quadro normativo di riferimento offerto dal D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dal D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, e dal D.M. 10 settembre 2010, i soggetti pubblici possono concedere a terzi superfici di proprietà per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili *"nel rispetto della disciplina di cui al D.Lgs. n. 163 del 2006"* (ora nuovo Codice dei contratti pubblici dettato con D.Lgs. n. 50 del 2016) - v., così, l'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 28/2011 -, cioè procedendo attraverso gara pubblica, in quanto verranno concessi i flussi finanziari assicurati dai crediti connessi al meccanismo Conto-Energia, e quindi vantaggi economici, con conseguente sottoposizione ai principi dell'evidenza pubblica.

Nelle Linee Guida citate si afferma espressamente: *"È, dunque, necessario che i diritti sul sito pubblico per la realizzazione di impianti per la produzione di FER (Fonti energetiche rinnovabili) siano concessi mediante l'espletamento di una gara pubblica, atta a garantire adeguate forme di pubblicità ex ante. Gli adempimenti pubblicitari da porre in essere devono essere idonei a veicolare l'informazione presso il mercato di riferimento (nazionale o comunitario), a seconda del valore economico effettivo dell'immobile, nonché commisurati all'occasione di guadagno in concreto offerta ai privati"*.

Sempre nelle Linee Guida citate, si legge che l'obiettivo di tali concessioni è quello di realizzare misure di risparmio energetico negli edifici e nelle pertinenze dell'ente locale; tali operazioni di norma non necessitano di risorse pubbliche a fondo perduto ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario, in quanto le buone capacità di autofinanziamento consentono piuttosto di ipotizzare anche meccanismi di retrocessione dei ricavi o di energia a favore del partner pubblico. Peraltro, alla scadenza del termine della concessione, solitamente di 20 anni, il diritto di superficie si estinguerà e l'Amministrazione, in quanto proprietaria dell'immobile o dell'area, diventerà proprietaria dell'impianto fotovoltaico realizzato e, a quel punto, la stessa Amministrazione potrà



decidere se rinnovare la concessione del diritto di superficie o procedere allo smaltimento dell'impianto, i cui costi saranno a carico del concessionario, con obbligo di rimessa in pristino dello stato dei luoghi a seguito della dismissione dell'impianto.

Al concessionario sarà riconosciuta la percezione dei proventi derivanti dai meccanismi di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili in relazione al valore dell'energia prodotta dall'impianto e la percezione di una tariffa per l'energia prodotta ed eventualmente messa in rete in quanto non destinata all'autoconsumo; l'Amministrazione concedente, a sua volta, potrà richiedere al concessionario un corrispettivo per l'uso degli spazi pubblici dove verranno installati gli impianti e la retrocessione di una percentuale di ricavi del concessionario, nonché la fornitura di energia.

Ferma l'ulteriore complessità introdotta oggi dal nuovo Codice dei contratti pubblici con D.Lgs. n. 50/2016 in relazione alla materia delle concessioni e delle operazioni di partenariato pubblico-privato, certamente appare evidente che nell'operazione poi effettivamente realizzata dal Comune di Aramengo, a seguito della gara pubblica andata deserta, nulla della speciale regolamentazione sopra brevemente riportata è stato rispettato; a cominciare dalla circostanza, particolarmente significativa, che la concessione del diritto di superficie in relazione alle aree demaniali su cui insiste l'impianto non è stata mai formalizzata in nessun modo fra il Comune e il Consorzio, e che, nell'accordo fra Comune e Consorzio, in nessun modo è stata regolamentata la fase conclusiva della concessione.

Di fatto, come già si è avuto ampiamente modo di dimostrare, l'organismo partecipato, anzi "controllato" quale sorta di *longa manus* del Comune, altro non è stato se non uno schermo per permettere al Comune medesimo di svolgere l'attività che, secondo la normativa di riferimento, avrebbe dovuto essere in capo ad un soggetto terzo, concessionario, in possesso di determinati requisiti, e di certo non in capo direttamente al Comune attraverso la vendita dell'energia prodotta al GSE e l'incasso degli introiti.

In tal senso, ancora più evidente appare la non conformità dell'intera operazione, che, peraltro, come si è visto in relazione all'esercizio 2018, rischia ora, per la mancata trasparenza dei rapporti economico-finanziari fra i due soggetti e la "confusione" fra gli stessi, di compromettere seriamente gli equilibri di bilancio del Comune.

\*\*\* \*\*

In merito ai predetti aspetti l'Ente è stato invitato a formulare ogni eventuale ulteriore osservazione o controdeduzione anche ai fini del contraddittorio in sede di adunanza pubblica.

In data 30/10/2019, termine entro il quale far pervenire eventuali controdeduzioni, con nota acquisita al prot. n. 19926 in pari data, il Sindaco del Comune di Aramengo comunicava di aver preso atto, insieme e con pieno accordo con la Giunta e con i Consiglieri di maggioranza attuali,



delle criticità inerenti alla costituzione dell'Associazione "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS" e dei rapporti intercorsi tra la stessa e il Comune.

Il Sindaco, poi, comunicava di aver disposto l'interruzione di ogni rapporto economico e finanziario fra il Comune di Aramengo e il Consorzio con nota del 02/08/2019, a seguito dell'esposto del Revisore dei conti; in data 26/10/2019, inoltre, è stato chiesto al Presidente dimissionario in regime di *prorogatio* del Consorzio medesimo di fornire un resoconto alla data del 30/10/2019, allegando i relativi documenti giustificativi, sullo stato dei pagamenti da parte dell'Associazione verso la Società costruttrice dell'impianto Delta S.r.l. al fini di verificare se ad oggi è rispettato il piano di rientro e sullo stato dei pagamenti ad altri fornitori di beni e servizi. La documentazione così acquisita dal Comune è stata depositata all'adunanza pubblica del 06/11/2019.

In data 30/10/2019 è, infine, pervenuta una nota contenente deduzioni rispetto all'odierno deferimento da parte di due Consiglieri dell'attuale minoranza, che all'epoca della costituzione del Consorzio rivestivano il ruolo di Sindaco e Vicesindaco; successivamente, uno dei due ha ricoperto il ruolo di Presidente del Consorzio, e attualmente risulta dimissionario in regime di *prorogatio*.

In particolare, nella nota richiamata si legge che il Consorzio avrebbe sempre perseguito esclusivamente finalità di pubblica utilità, come previsto dall'atto costitutivo; si afferma che *"la produzione annuale di questo impianto, infatti, fornisce alla rete una quantità di energia pari a 1.200.000 KW/A, che non deve più essere prodotta da centrali a combustibile fossili e compensa quasi il consumo di energia elettrica delle 250 famiglie residente in Aramengo che si aggira sui 1.400.000 KW/A"*

Tuttavia, dall'istruttoria condotta risulta che l'energia prodotta non viene "fruita" dalla collettività presente sul territorio del Comune, come avrebbe previsto in effetti l'atto costitutivo, ma viene rivenduta dal Comune direttamente al GSE ricavandone profitto.

Sul punto nell'adunanza pubblica, si è ulteriormente chiesto ai rappresentanti dell'Ente di specificare questo aspetto relativo alla vendita di energia; il Sindaco ha confermato che tutta l'energia prodotta dall'impianto viene direttamente venduta al GSE, con profitto del Comune, senza che sia stato mai organizzato dal Consorzio "gestore" un servizio rivolto alla collettività o relativo agli edifici pubblici, come, peraltro, era previsto nell'atto costitutivo del Consorzio medesimo.

In argomento si ribadisce che, ferma l'inadeguatezza della forma giuridica prescelta nel caso di specie (associazione senza scopo di lucro), come già sopra precisato, in ogni caso il Comune non può svolgere mera attività commerciale, cioè l'eventuale vendita di energia, operata dall'ente locale attraverso la partecipazione ad un soggetto di natura societaria che può legittimamente operare sul mercato, deve comunque essere intesa come vendita sul territorio e nei confronti della collettività in esso presente, anche al fine di orientare il servizio in modo da garantire possibili vantaggi alla stessa collettività, come di recente è stato affermato dalla giurisprudenza



amministrativa del Consiglio di Stato (v., sul punto, *infra*); non certo come vendita diretta al GSE al fine di trarne profitto.

Rispetto poi alla mancanza di formale concessione del diritto di superficie dell'area su cui insiste l'impianto da parte del Comune nei confronti del Consorzio, nella nota prodotta dai due Consiglieri di minoranza si sostiene che *"non è mai stata ritenuta una carenza tale da poter compromettere l'intera operazione, dati i rapporti stretti e vincolanti fra i due enti"*; ma anche su questo aspetto, occorre ribadire che proprio tale "confusione" fra i due soggetti - che appare così evidente anche nelle parole di chi ha materialmente ideato tutta l'operazione - è da stigmatizzare sotto i diversi punti di vista che si sono sopra già illustrati: di fatto questo atteggiamento ha impedito che il Comune potesse percepire il corrispettivo del diritto di superficie concesso, come peraltro previsto dalle Linee Guida dell'ANAC sopra richiamate - vantaggio che sarebbe stato conforme alla normativa, a differenza dell'esito delle operazioni che sono poi state condotte.

Con riguardo alla questione relativa alla garanzia concessa dal Comune al Consorzio, nella nota in parola si legge che la stessa si sarebbe rilevata "una mera formalità", senza alcun rischio finanziario; in realtà, è noto che tale ragionamento non può essere accolto, perché nel momento in cui viene prestata una garanzia dall'ente locale la stessa deve essere "considerata" agli effetti del bilancio come prevede la normativa in merito, indipendentemente dal rischio di insolvenza del debito garantito.

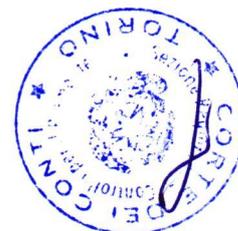
Peraltro, nel caso di specie, si è visto sopra che il Consorzio non pare trovarsi in una situazione di solvibilità, sia in considerazione del mancato rispetto del piano di rientro nei confronti della Società Delta S.r.l., sia nei confronti di ulteriori pendenze.

Sul punto, infatti, il Revisore dei conti, nell'adunanza pubblica, come sopra accennato, ha prodotto ulteriore documentazione dalla quale si evincono le difficoltà del Consorzio nel rispettare gli impegni finanziari assunti.

In particolare, il Revisore dei conti in adunanza riepiloga, come da nota prodotta, i pagamenti effettuati dal Consorzio in favore della Società Delta S.r.l., costruttrice dell'impianto fotovoltaico (v., *supra*, punto n. 4), evidenziando che, ad oggi, non sono state saldate le rate trimestrali del piano di rientro scadenti il 15/06/2019 e il 15/09/2019 per un totale di euro 39.255,40, mentre sono stati effettuati dal Consorzio trasferimenti di ingenti somme di denaro al Comune di Aramengo e ad altri soggetti senza alcun titolo.

Peraltro, il Revisore dei conti segnala che il Presidente del Consorzio in data 29/10/2019 fornisce, come richiesto, una sintesi dei pagamenti effettuati con riguardo al piano di rientro di Delta S.r.l., confermando i mancati pagamenti delle due rate sopra indicate, ma nulla riferisce sullo stato dei pagamenti degli altri fornitori di beni e servizi.

A riprova dell'incertezza della situazione debitoria del Consorzio, si segnala, peraltro, che, in data 12/11/2019 (prot. n. 20293 e n. 20294), è pervenuta agli Uffici della Sezione ulteriore



documentazione ad integrazione di quanto prodotto in udienza, dalla quale si evince l'intimazione di pagamento al Comune di Aramengo per la somma di euro 36.500,00 dovuta alla Società Delta S.r.l. in liquidazione e in concordato preventivo omologato per la manutenzione dell'impianto, nonché per la somma di euro 58.883,10 dovuta alla medesima per le tre rate del piano di rientro ad oggi scadute e ancora non evase.

È evidente, pertanto, come, ad oggi, il rischio di insolvenza del Consorzio si sia concretizzato, con grave nocumento nei confronti del Comune di Aramengo.

In adunanza, poi, viene fatto riferimento alla problematica della proprietà dell'impianto; il Revisore dei conti sul punto segnala che la Commercialista del Consorzio avrebbe "riaperto" tutti i bilanci sin dall'origine imputando all'ente il costo delle fatture di Delta S.r.l. per euro 2.530.000,00, così che, ad oggi, l'impianto compare nel bilancio del Consorzio e viene ammortizzato; d'altra parte, nella contabilità comunale non vi è nulla che faccia intendere che la proprietà dell'impianto sia comunale.

Sul punto, tuttavia, si fa presente che nell'atto di transazione fra Consorzio e Delta S.r.l., al punto n. 10, si legge che *"il Comune di Aramengo, fino al saldo del dovuto in favore di Delta S.r.l., e suoi successori/aventi causa, si impegna irrevocabilmente a non cedere la proprietà degli impianti a terzi, ovvero costituire pegni, ipoteche e altri gravami sulle quote di partecipazione della consortile, senza il consenso scritto di Delta e sui successori/aventi causa"*.

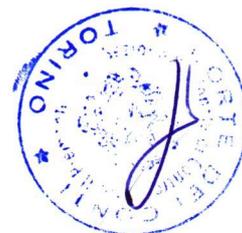
In argomento, occorre evidenziare la criticità relativa alla circostanza che nella convenzione fra il Comune e il Consorzio non è stata in nessun modo regolamentata la questione relativa alla proprietà dell'impianto e alla sua "sorte" a fine dell'autorizzazione, come invece sarebbe stato necessario anche alla luce di quanto previsto nelle Linee Guida n. 6/2011 sopra richiamate.

Il Sindaco, infine, interviene in adunanza affermando che il Comune si avvarrà di tutti i professionisti dedicati per poter valorizzare nel più breve tempo possibile il bene in parola, auspicando che tale situazione possa tornare alla normalità a beneficio della collettività.

\*\*\* \*\*

Anche a seguito del contraddittorio con l'Ente in adunanza pubblica, risultano dunque confermate le criticità che sono emerse dall'esposto del Revisore dei conti del Comune, nonché dall'istruttoria condotta dalla Sezione; la nota prodotta dai Consiglieri di minoranza dell'Ente non appare idonea al superamento di tali criticità, anzi conferma il ruolo del Consorzio quale mero schermo del Comune, come sopra emerso.

In relazione alla vicenda esaminata, poi, occorre ancora richiamare un orientamento della giurisprudenza contabile, per il quale sussistono notevoli dubbi in ordine alla possibilità di intervenire direttamente da parte del Comune nell'attività di produzione e commercializzazione dell'energia, anche se prodotta da energie rinnovabili, sia in relazione al diritto interno che a quello



comunitario (v., in tal senso, Deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 861/2010/PAR del 22/07/2010 e n. 997/2010/2010/PRSE del 04/11/2010); infatti, in relazione al primo profilo, tale servizio sembrerebbe esulare dalle finalità proprie dell'ente territoriale, configurandosi come attività tipicamente commerciale perché diretta alla produzione ed al commercio di *"un bene rispetto al quale gli enti locali non solo non hanno alcun diritto di privativa, ma rilevanti poteri di indirizzo in relazione alla pianificazione urbanistica territoriale ed alle altre potestà pubblicistiche di loro competenza"*.

Quanto al secondo profilo, l'intervento diretto dell'ente locale, anche e soprattutto se per il tramite di una società partecipata, la quale potrebbe essere agevolata in relazione ai diritti di localizzazione e costruzione degli insediamenti, appare porsi in deciso contrasto sia con le regole sulla concorrenza che con quelle sul divieto di aiuti di Stato che sono contenute nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea e, in ogni caso, potrebbe falsare la libertà del mercato.

In generale, poi, sempre la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha ulteriormente precisato che *"la facoltà di ricorrere allo strumento societario è per legge correlata al perseguimento dei fini dell'ente pubblico ed è inerente allo svolgimento di attività di competenza dell'ente medesimo, anche al fine di evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di patto di stabilità interno, nonché strumento abusivo per evitare le procedure ad evidenza pubblica che presiedono all'attività contrattuale delle amministrazioni locali"* (cfr., in tal senso, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 387/2015/PAR del 26/10/2015).

In argomento, di recente, è poi intervenuto il Consiglio di Stato, che sembra aver offerto *"un'apertura"* in merito (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 23/01/2019, n. 578).

In particolare, infatti, a parere di tale orientamento giurisprudenziale, la valutazione – espressione dell'indirizzo politico amministrativo e, in questo senso, appartenente al merito amministrativo – dell'attività di distribuzione e fornitura del gas, come quella di erogazione di servizi di telecomunicazione, quale attività corrispondente ai bisogni della collettività di riferimento si sottrae alla censura del Giudice amministrativo; il rilievo che la vendita del gas o i servizi di telecomunicazione costituiscano attività commerciali non è affatto risolutivo per escluderle dai servizi (di interesse economico generale) erogabili a mezzo di società a partecipazione pubblica. Tuttavia è necessario che l'amministrazione pubblica sia in grado di influire sulle decisioni strategiche della società e, dunque, di garantire l'accesso ai cittadini al servizio con le modalità e nelle forme proprie di un servizio di interesse economico generale, ovvero con continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio; con la conseguenza che una partecipazione pulvercolare, priva di adeguati strumenti di coordinamento con le partecipazioni di altri soggetti pubblici, non consente o mette in discussione il raggiungimento dell'obiettivo medesimo della



partecipazione, cioè lo svolgimento di un servizio valutato come necessario a soddisfare i bisogni della collettività di riferimento.

Ne consegue che "l'apertura" riconosciuta dal Consiglio di Stato fa in ogni caso riferimento all'ipotesi in cui il servizio di distribuzione o di vendita del bene "ricada" direttamente sulla collettività, in modo che la partecipazione dell'ente locale alla società che tale servizio assicura sia in grado di influenzarne l'andamento "a favore" della collettività medesima.

Orbene, il meccanismo riconosciuto è, dunque, del tutto diverso da quanto avvenuto e tuttora avviene nel caso del Consorzio oggetto dell'odierno esame, poiché, ferma la considerazione che già in partenza la forma del soggetto prescelta non pare adeguata ad assicurare un servizio alla collettività come quello di vendita dell'energia elettrica, di fatto nel caso di specie alcun servizio è mai stato erogato alla collettività, in considerazione della circostanza che, come si è visto, l'energia non viene fruita dalla collettività medesima, ma viene venduta dal Comune direttamente al GSE, ricavandone profitto; finalità, quella di lucro, che, come si è già detto, non può essere in alcun modo riconosciuta in capo all'ente locale, nemmeno, come si sostiene nella nota sopra citata, "a beneficio" della finanza del medesimo.

\*\*\* \*\*

Alla luce di tutto quanto sopra considerato, e per le ragioni sopra illustrate, si ritiene che l'operazione di costituzione dell'organismo partecipato Associazione "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS" presenti rilevanti criticità e non conformità alla normativa vigente.

#### **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**

rilevanti criticità e non conformità alla normativa vigente in relazione all'operazione di costituzione dell'organismo partecipato Associazione "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS", e in particolare:

- l'elusione della disposizione relativa al rispetto del limite di indebitamento ai sensi dell'art. 204 TUEL ai fini della costituzione dell'organismo partecipato in parola;
- la contabilizzazione non in linea con la normativa vigente e disattendendo l'orientamento conforme della giurisprudenza contabile in relazione alla garanzia prestata dal Comune attraverso il contratto di cessione dei crediti derivanti dal GSE al Consorzio;



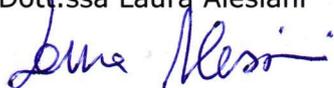
**SI RISERVA**

l'esame dell'ulteriore impatto della vicenda relativa alla costituzione dell'organismo partecipato "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS" sul bilancio del Comune di Aramengo nell'ambito dell'attività di controllo sui rendiconti degli enti locali ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166, con particolare riferimento all'esame del rendiconto degli esercizi del 2017 e del 2018.

Così deliberato in Torino nelle camere di consiglio del 6 e 13 novembre 2019.

Il Relatore

Dott.ssa Laura Alesiani



Il Presidente

Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il 14 NOV. 2019

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza



- la mancata formalizzazione dell'utilizzo delle aree demaniali su cui insiste l'impianto fotovoltaico oggetto della gestione da parte del Consorzio;
- la incoerente finalizzazione dell'attività di produzione dell'energia rispetto a quanto previsto dall'atto costitutivo del Consorzio e la conseguente attività di vendita della medesima da parte del Comune direttamente al GSE, con acquisizione del ricavato;
- l'assenza di trasparenza dei rapporti finanziari fra Comune e Consorzio e la conseguente violazione dell'art. 11, comma 6, lettera j), del D.Lgs. n. 118 del 2011 per la persistente mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie relative ai rapporti con il Consorzio;
- la mancata trasparenza dei pagamenti effettuati dal Consorzio, con conseguente apertura di contenzioso rispetto al mancato pagamento alla Società costruttrice dell'impianto fotovoltaico Delta S.r.l., nonché rispetto al mancato pagamento di altri fornitori di beni e servizi, con rischio che le somme non pagate siano richieste al Comune quale associato "di maggioranza", con conseguente grave nocumento per gli equilibri di bilancio del Comune medesimo.

**DISPONE**

che l'Ente, entro novanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione:

- assuma ogni decisione gestionale che possa ricondurre a conformità alla vigente normativa l'intera operazione relativa alla costituzione del "Consorzio Soci del Sole Comune di Aramengo ONLUS", garantendo contestualmente gli equilibri di bilancio del Comune di Aramengo;
- ricostruisca, anche partendo dalla contabilità del Comune, la vicenda relativa alla proprietà dell'impianto fotovoltaico oggetto della gestione da parte del Consorzio;
- effettui una puntuale ricostruzione dei rapporti di debito/credito con il Consorzio medesimo, pervenendo alla quantificazione dei debiti del Consorzio medesimo;
- invii a questa Sezione una relazione, corredata dal parere del Revisore dei conti, che dia conto dei predetti adempimenti e delle misure che l'Ente intende adottare per ricondurre la situazione a conformità, esponendo tutte le misure che l'Ente intende adottare per preservare gli equilibri di bilancio del Comune a fronte delle passività in capo al Consorzio.

**DISPONE, altresì,**

- l'invio della presente deliberazione alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Piemonte;
- che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Aramengo;
- la pubblicazione della presente deliberazione nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente denominato "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

