



Tipo utilizzo: Pubblico  
Tipo Privacy: Non contiene alcun dato personale  
Stato Redazione: Stesura definitiva  
Autore: Saverio Carlo Greco  
Ruolo: Revisore Unico  
N. Pratica Interna: n. Verbali Organo di Revisione  
N. Documento: 9/2023

1

Oggetto del documento: Verbale dell'Organo di Revisione del Comune di Guardia Piemontese  
Verbale N: 9/2023  
Data della seduta istruttoria: 19/04/2023 Luogo seduta Sede revisore  
Ora Inizio seduta: 09:00 Ora Fine seduta: 12:20

## Verbale n. 9 del 19/04/2023

Oggetto: Parere in merito alla proposta di delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 17/04/2023 ad oggetto:  
*PROTOCOLLO D'INTESA REGIONE CALABRIA, TERME SIBARITE Oggetto: SPA, COMUNE DI ACQUAPPESA E GUARDIA PIEMONTESE. PRESA DATTO E APPROVAZIONE. PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE.*

L'organo di revisione ha esaminato la documentazione più avanti elencata

### PRESENTA

Il seguente parere, di cui si richiamano di seguito le conclusioni:

### ESPRIME

Gravi riserve sulla proposta di delibera oggetto di parere, avvertendo gli amministratori che si apprestano a valutarla che essa non appare sufficientemente coordinata con gli strumenti regolamentari vigenti del Comune di Guardia Piemontese.

Inoltre, l'atto proposto rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 239 del D.Lgs. 267/2000 e necessita di un motivato giudizio di congruità e coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio, che non sono però in alcun modo esposte nella proposta di delibera.

Infine, il Comune di Guardia Piemontese si è impegnato (unitamente a quello di Acquappesa) a concedere a Terme Sibarite spa – per un periodo di 12 anni – l'utilizzo delle acque di cui alla concessione mineraria denominata Terme Luigiane, fatto salvo il regolare e positivo espletamento delle procedure autorizzative correlate. La proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 dispone poi di demandare "all'organo esecutivo di Acquappesa, quale Comune capofila, di impartire indirizzo agli Uffici competenti per gli adempimenti



conseguenziali, nel rispetto delle procedure di legge e degli accordi sottoscritti per dare attuazione agli stessi"; la stessa proposta di delibera chiarisce che "la trattativa privata non contrasta con i principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa quando il mercato, una volta consultato, non ha mostrato alcun concreto interesse partecipativo, bensì è legittima e conforme all'interesse pubblico qualora consente di trarre dall'affidamento del bene la massima redditività senza rinunciare alla sua valorizzazione (*ex multis* T.A.R. Lombardia, n. 2595/2020)". Si ritiene dunque che si voglia procedere all'affidamento diretto della concessione termale alla Terme Sibarite spa. La proposta di delibera n. 56 del 17/04/2023 non è però accompagnata da alcuna relazione sulla congruità dell'offerta della Terme Sibarite spa, soprattutto in relazione ai ricavi dallo sfruttamento della concessione termale di che trattasi, significativamente inferiori rispetto a quelli previsti nel PEF approvato con delibera del CC n. 8 del 09.03.2022.

## RACCOMANDA

Di deliberare l'approvazione del protocollo già sottoscritto solo se corredato da una relazione tecnica che assolve agli obblighi informativi prescritti, in materia di congruità coerenza e attendibilità contabile, dall'art. 239 del D. Lgs. N. 267/2000. A tal proposito si rileva che nella proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 l'Ente ha ignorato ancora una volta le raccomandazioni già rese dall'Organo di Revisione, in materia, con Verbale n. 5/2020 e Verbale n. 6/2022, che qui si richiamano per quanto applicabili. La presenza di una adeguata relazione tecnica si rende necessaria, peraltro, per valutare se il protocollo d'intesa proposto (e il conseguente affidamento a trattativa privata alla Terme Sibarite spa della concessione termale) consenta all'Ente di trarre dall'affidamento del bene la massima redditività senza rinunciare alla sua valorizzazione, in ottemperanza alle prescrizioni normative e giurisprudenziali, pure richiamate nella proposta di delibera (T.A.R. Lombardia, n. 2595/2020); a tale fine, non appaiono sufficienti le argomentazioni contenute nella proposta di delibera in merito ai tentativi, infruttuosi, di coinvolgere il libero mercato. Si deve anzi rilevare che l'offerta effettuata al mercato con i tentativi esperiti dai due comuni (affidamento congiunto del 40% della capacità sorgiva da distribuire intraparco e del compendio termale, senza disponibilità degli impianti di estrazione) è sostanzialmente diversa dall'oggetto dell'accordo con Terme Sibarite spa (affidamento congiunto del 95% della capacità sorgiva, senza distinzione tra distribuzione intra/extra parco, e del compendio termale con piena disponibilità degli impianti di estrazione). Si segnala, anzi, che i contenziosi insorti con il precedente gestore della subconcessione, dopo l'approvazione dei regolamenti avvenuta con delibere 12 e 13 del 26/11/2020, impongono particolare attenzione nell'assunzione dei provvedimenti di che trattasi, atteso che l'attività della pubblica amministrazione deve sempre essere improntata al principio di imparzialità (si richiama l'art. 1 DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36: "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza*"). Tanto più che il protocollo d'intesa firmato con Regione Calabria e Terme Sibarite non tratta in alcun modo l'aspetto dei contenziosi in corso con la società che ha concesso in fitto alla Terme Sibarite il ramo d'azienda della gestione termale (prevalentemente extraparco), lasciando così il rischio amministrativo dei provvedimenti contestati ad esclusivo carico dei due comuni, quando invece il protocollo d'intesa assolve agli interessi pure della Regione Calabria e della Terme Sibarite spa.

Di verificare inoltre l'applicazione della normativa prescritta per gli affidamenti "in house", considerato che la Terme Sibarite spa è una società in house della Regione Calabria e la Regione Calabria è uno dei tre enti interessati alla gestione del servizio regolato dalla convenzione di che trattasi.

Di procedere alla deliberazione del protocollo d'intesa oggetto della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 solo dopo averne coordinato il contenuto con la convenzione di servizio associato tra il comune di Guardia Piemontese e il comune di Acquappesa, oggetto della delibera n. 8 del 09/03/2022.

Di coordinare il regolamento approvato con delibera n. 13 del 16/11/2020, atteso che ai due comuni resterebbe comunque la disponibilità del 5% della risorsa sorgiva e rimane quindi necessario dotarsi di regole efficaci per la sua valorizzazione sul mercato.



The image shows a handwritten signature in black ink over a circular professional stamp. The stamp is from the 'Ordine dei Dottori Commercialisti di Cosenza' (Order of Chartered Accountants of Cosenza) and identifies the holder as 'SAVERIO CARLO GRECO'. The stamp also includes the text 'N. 484/A' and 'REVISORE LEGALE'. The signature is written in a cursive style.

Verbale n. <u>  9  </u> Data <u>  19/04/2023  </u>	Oggetto: Parere in merito alla proposta di delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 17/04/2023 ad oggetto: PROTOCOLLO D'INTESA REGIONE CALABRIA, TERME SIBARITE Oggetto: SPA, COMUNE DI ACQUAPPESA E GUARDIA PIEMONTESE. PRESA DATTO E APPROVAZIONE. PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE.
---	---

L'anno 2023, il giorno 19 del mese di aprile alle ore 09.00, l'Organo di revisione economico finanziaria del comune di Guardia Piemontese ha tenuto una seduta istruttoria per esprimere il proprio parere in merito alla proposta di deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 17/04/2023 ad oggetto: PROTOCOLLO D'INTESA REGIONE CALABRIA, TERME SIBARITE Oggetto: SPA, COMUNE DI ACQUAPPESA E GUARDIA PIEMONTESE. PRESA DATTO E APPROVAZIONE. PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE;

\*\*\*\*\*

## Sommario

Premesso .....	5
Richiamati .....	6
Valutati gli atti .....	7
Rilevati i seguenti presupposti della Proposta di Delibera .....	7
Rilevato il disposto della Proposta di Delibera .....	8
OSSERVATO .....	9
In relazione alla congruità delle previsioni di bilancio .....	9
In relazione alla coerenza e attendibilità contabile delle previsioni: .....	10
Premessa.....	10
Valutazione della Proposta di Delibera n. 5 del 17/04/2023.....	11
In relazione alla coerenza e compatibilità con il quadro normativo sovraordinato. ....	12
Coerenza con gli atti pregressi .....	12
ESPRIME.....	15
RACCOMANDA.....	16

## Premesso

1. che all'Organo di Revisione è stata trasmessa la proposta dell'atto deliberativo in oggetto completa degli allegati, in data 17/04/2023;
2. L'attività di collaborazione con l'organo consiliare è la prima delle funzioni dell'Organo di revisione degli enti locali elencate dal Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (di seguito Tuel)
3. La collaborazione riguarda la complessa attività d'indirizzo e controllo amministrativo di competenza dell'organo consiliare che è il destinatario finale di tale funzione.
4. Tale funzione, propria dell'Organo di revisione, riguarda l'analisi e la valutazione, anche prospettica, dei risultati dell'attività amministrativa dell'ente e si concretizza in osservazioni e suggerimenti che, analizzando aspetti gestionali nelle cause e negli effetti, si traducono in un complesso di elementi utili al Consiglio ad operare valutazioni e scelte ragionate, avendo riguardo alle disposizioni dello statuto e del regolamento dell'ente.
5. Lo statuto o il regolamento devono qualificare gli ambiti d'intervento, le modalità di svolgimento dell'attività e il coordinamento con le funzioni di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione, nonché la necessaria distinzione dall'attività di consulenza e di prestazione di servizio che non può essere richiesta all'Organo di revisione. La differenza tra consulenza e collaborazione va riferita al fatto che quest'ultima riguarda l'aspetto economico-finanziario delle proposte di deliberazione e di valutazione dei risultati delle politiche realizzate, mentre la consulenza riguarda valutazioni a priori delle politiche al fine di individuare fattibilità e dettagli operativi di un progetto, prestando, allo stesso tempo, le competenze tecniche proprie.
6. In particolare, la funzione di collaborazione deve riguardare le aree riconducibili alle funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sull'attività della Giunta e degli altri organi dell'ente in ambito di attività amministrativa, comprendendo le funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione. Tale attività deve essere limitata agli aspetti economico- patrimoniali e finanziari.
7. La collaborazione deve assumere le caratteristiche dell'attività professionale qualificata finalizzata al buon andamento della gestione. Si può concretizzare con pareri, rilievi, osservazioni e proposte sugli aspetti economici patrimoniali e finanziari dell'area di competenza consiliare tesi a conseguire, attraverso la responsabilizzazione dei risultati, una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione, nonché ad ottenere il miglioramento dei tempi e dei modi dell'azione amministrativa.
8. Tali pareri, rilievi, osservazioni e proposte indirizzati all'organo politico possono essere disattesi solo con scelte opportunamente motivate.
9. La collaborazione è propedeutica all'efficacia del controllo.
10. Le funzioni dell'Organo di revisione inerenti alla formulazione dei pareri obbligatori sono disciplinate dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 239 del Tuel.
11. Che il regolamento di contabilità dell'Ente all'art. 71 disciplina l'attività di collaborazione dell'Organo di Revisione al Consiglio Comunale e, segnatamente al punto c) è prevista la collaborazione del Revisore nella forma di rilascio pareri preventivi e nella formulazione di proposte sugli atti fondamentali di competenza del Consiglio riguardanti, tra l'altro, la modalità di gestione dei servizi.
12. Richiamato l'art. 239, del D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, il quale:

- al comma 1, lettera b), n. 3, prevede che l'organo di revisione esprima un parere sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni;
  - al comma 1-bis, prevede che "nei pareri è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori."
13. Esaminata la proposta in oggetto con la quale viene disposta una nuova modalità di gestione attraverso protocollo d'intesa.
14. Atteso che il servizio di che trattasi rientra tra i servizi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative dell'ente, in special modo per quanto riguarda le funzioni amministrative di gestione della concessione mineraria per lo sfruttamento del Parco Termale denominato "Terme Luigiane".
15. Visto l'art. 30 TUEL, il quale testualmente recita:

---

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

---

16. Visto l'Art. 73 del vigente Statuto del Comune di Guardia Piemontese;
17. Vista la documentazione acquisita agli atti dell'ufficio;

## Richiamati

18. I verbali:
- Verbale 5/2020 del 14/10/2020 avente ad oggetto "Richiesta parere sui regolamenti relativi alla gestione termale con il Comune di Acquappesa, allegati alla missiva del Responsabile Settore Tecnico del 29/09/2020"

- Verbale 8/2020 del 09/11/2020 avente ad oggetto “Parere sulla Proposta di approvazione in Consiglio Comunale: REGOLAMENTO GENERALE PER LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E SERVIZI “GESTIONE COMPENDIO TERMALE” DEI COMUNI DI GUARDIA PIEMONTESE ED ACQUAPPESA.”
- Verbale 6/2022 del 04/03/2022 avente ad oggetto: “Parere in merito alla proposta di delibera di Consiglio Comunale ad oggetto: Approvazione Convenzione e Piano Economico e finanziario PER LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E SERVIZI "GESTIONE COMPENDIO TERMALE" DEI COMUNI DI GUARDIA PIEMONTESE ED ACQUAPPESA” – Rettifica parere Verbale 5/2022”.

## Valutati gli atti

19. Allegati all’istruttoria di questo parere e di seguito elencati:

Documento	Nome file	Oggetto file	
Documento 1	Proposta approvazione protocollo intesa 2023.pdf	Proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023	Ente
Documento 2	Prot_Arr 0002083 del 31-03-2023 - Protocollo Intesa 2023.pdf	Protocollo d’intesa Regione Calabria	Ente
Documento 3	Proposta sospensione regolamento 2023.pdf	Proposta di delibera n. 4 del 17/04/2023	Ente
Documento 4	delibear_c.c._12_dedl_26.11.2020.PDF	Regolamento generale gestione associata	Organo Revisione
Documento 5	delibera_c.c._13_del_26.11.2020.PDF	Regolamento contratti utilizzo acque	Organo Revisione
Documento 6	delibera_c.c._08_del_09.03.2022.PDF	Convenzione e Piano economico Finanziario	Organo Revisione

## Rilevati i seguenti presupposti della Proposta di Delibera

20. - La proposta di delibera è fondata sulla premessa che il Comune di Guardia Piemontese, unitamente al Comune di Acquappesa, si è dotato di strumenti regolamentari per la gestione associata della risorsa termale “Terme Luigiane” e del relativo compendio;
21. - Nelle more, la Regione Calabria adottava una nuova politica per le proprie risorse termali e autorizzava una sua società in house a rilevare (mediante contratto di fitto di ramo d’azienda) la gestione delle attività termali svolte dalla società Sateca, con cui nel frattempo i due comuni avevano instaurato un contenzioso ;
22. – Si dà quindi atto che nel corso del 2022, con provvedimenti del Responsabile del Settore Tecnico di Acquappesa, venivano concessi in uso temporaneo alla società in house della Regione Calabria i locali ex edificio Caronte e l’utilizzo delle acque termali; tali provvedimenti sono stati assunti in difformità dalle norme regolamentari vigenti;
23. – Si precisa quindi che è intervenuto un protocollo d’Intesa tra il Comune di Guardia Piemontese, quello di Acquappesa e la Regione Calabria;
24. – Si rileva poi che sarebbe intenzione della Regione Calabria sviluppare la risorsa termale, acquisendo l’uso del compendio di proprietà dei due comuni;
25. – Si precisa pure che:



digitalmente in data 16/02/2023, allegato sotto la lettera A) alla proposta per esserne parte integrante e sostanziale,

33. Il richiamato Protocollo acquisirà efficacia solo a seguito dell'avvenuta approvazione della medesima proposta di deliberazione da parte dei Comuni di Guardia Piemontese ed Acquappesa,
34. Si demanda all'organo esecutivo di Acquappesa, quale Comune capofila, di impartire indirizzo agli Uffici competenti per gli adempimenti consequenziali, nel rispetto delle procedure di legge e degli accordi sottoscritti per dare attuazione agli stessi,
35. Si danno le necessarie informative,
36. Si delibera l'immediata esecutività.

## OSSERVATO

### In relazione alla congruità delle previsioni di bilancio

37. La proposta di deliberazione prevede di approvare il Protocollo d'Intesa tra la Regione Calabria, la società Terme Sibarite spa, il Comune di Acquappesa e di Guardia P.se sottoscritto digitalmente in data 16/02/2023.
38. L'Art. 1 del protocollo d'intesa prevede il contenuto economico dell'accordo, con esclusivo riferimento al canone annuale a carico della Terme Sibarite Spa, al rimborso del canone di concessione dovuto dai comuni e alle quote variabili che vengono corrisposte al superamento di determinate soglie di fatturato.
39. Alla proposta di delibera non è allegato alcun riferimento alle poste di bilancio che saranno interessate dalla convenzione di che trattasi: nessuna analisi sulle previsioni attuali e nessuna previsione di variazione.
40. Si fa presente che l'Art 8 della Convenzione in essere tra i Comuni di Guardia Piemontese e Acquappesa prevede una serie di impegni per il comune di Guardia Piemontese (quota parte delle spese di propria competenza e versamento canone concessorio, in parte variabile) che dovrebbero già essere contemplati nel bilancio dell'Ente (gli impegni sono stati assunti nel 2022). Allo stato attuale non risulta ancora approvato il bilancio preventivo 2023-2025.
41. Al momento in cui la Convenzione proposta con la Regione Calabria viene approvata, vengono confermati gli impegni al versamento del canone concessorio, che dovrebbe quindi essere contemplati nel bilancio di previsione, a fronte dell'appostamento dell'entrata prevista per il concordato rimborso ad opera della Terme Sibarite S.p.A.. All'approvazione della convenzione con la Regione Calabria, inoltre, andrebbe rivisitato il PEF a suo tempo approvato per la convenzione con il Comune di Guardia Piemontese, onde appostare in bilancio le spese che rimangono comunque a carico dell'Ente, anche dopo l'approvazione del Protocollo d'Intesa con la Regione Calabria (si veda oltre).
42. Ne consegue che l'approvazione del Protocollo d'Intesa in questa sede proposta non può avere esito se non dopo l'approvazione di una apposita variazione di bilancio. Tale variazione risulta piuttosto importante per il Comune di Guardia Piemontese, visti i seguenti atti dell'Organo di Revisione:
  - Verbale n. 25/2022, con parere negativo all'approvazione del Bilancio 2022-2025;
  - Verbale 33/2022, per il referto di Grave Irregolarità per la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio necessari per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio oggetto di parere.

---

## In relazione alla coerenza e attendibilità contabile delle previsioni:

### Premessa

43. L'Organo di Revisione si è già soffermato con il proprio Verbale 5/2020 sulla necessità di accompagnare la proposta di deliberazione sui contratti di servizio associato con una relazione economico-finanziaria. Nelle conclusioni del Parere reso con Verbale 5/2020 l'Organo di Revisione si esprimeva per come segue: "Si raccomanda di acquisire una previsione di costi e ricavi (business plan) della gestione della concessione mineraria. Dal business plan deve emergere la convenienza economica dell'Ente alla gestione prevista nel regolamento.

---

E' necessario in particolare effettuare uno studio preliminare che indichi esattamente quali siano le esigenze d'organico per la razionale gestione prevista in forma associata; che si confrontino tali esigenze con gli attuali organici dei due comuni; che si valutino le possibilità per i due enti di eventuali integrazioni degli organici; che si valuti in particolare la convenienza economica del maggior onere della gestione diretta della concessione mineraria con i prevedibili ricavi con essa conseguibili.

Si raccomanda inoltre al Consiglio Comunale di adottare, contestualmente alla scelta del sistema associato di gestione della concessione mineraria, un idoneo sistema di indicatori, che consenta la fissazione di precisi obiettivi gestionali e il continuo controllo della razionalità della forma di gestione adottata."

---

44. In data 9 febbraio 2022, e poi in data 16 febbraio 2022 veniva recapitata all'Organo di Revisione un PEF della gestione associata della concessione mineraria tra i comuni di Guardia Piemontese ed Acquappesa.
45. In quella occasione, con Verbale n. 6/2022 l'Organo di Revisione manifestava una grave riserva circa la congruità delle previsioni operate. Sulla base delle informazioni acquisite dall'Organo di Revisione, infatti, non si poté che considerare quanto segue:
- Il valore dei ricavi non appariva congruo. Alla richiesta di più dettagliate informazioni formulata dall'Organo di revisione, gli uffici fornirono la seguente versione: "

---

- le entrate le abbiamo individuate così: una quota fissa di € 70000 (canone a base di gara), una quota variabile (sul fatturato del futuro gestore San Francesco) dal terzo anno in poi per come previsto nel bando, una quota variabile di € 90000 che scaturisce dall'ultima offerta presentata a SATECA per l'acquisto della sola acqua.

- L'uscita relativa al pagamento alla Regione (che va rivista alla luce del fatturato che varierà) è ricompresa nella voce "oneri diversi di gestione"....

---

- Dai prospetti della versione definitiva del PEF non era evincibile alcun elemento che potesse indicare il volume estrattivo previsto e la percentuale di ricavo applicata.
- Il Piano economico Finanziario non prevedeva alcuna parte variabile per la risorsa termale distribuita fuori dalla concessione termale.

- Anche le informazioni rese con riferimento al canone dovuto alla Regione vennero ritenute insufficienti.
  - Non essendoci la possibilità di comprendere quale fosse il volume complessivo dell'attività estrattiva prevista, e mancando pure una chiara indicazione del prezzo medio della risorsa termale ceduta, sia in concessione che per la distribuzione fuori compendio, non si poté in alcun modo effettuare analisi di congruità mediante confronti e analisi di mercato, né tantomeno furono fornite evidenze tecniche sul potenziale produttivo della sorgente e sulla sua sufficienza a determinare i valori di fatturato allora indicati con eventuali livelli di prezzo particolarmente bassi (stress test).
  - Quel PEF inoltre contemplava una previsione di costo del personale (9.800 € l'anno per la fase iniziale) dall'incerta congruità.
  - Era poi indicata nel PEF una previsione di costo per Spese legali di 10.000,00 l'anno per i primi cinque anni di gestione, anche questa ritenuta incongrua.
46. In quella sede l'Organo di Revisione espresse riserve sulla congruità del costo concessorio previsto a carico dell'Ente, sulla procedura di pagamento del canone e in merito alla "gestione delle opere di urbanizzazione a servizio esclusivo del Compendio Termale (pubblica illuminazione, rete viaria all'interno dell'area del Compendio)".
47. Ai fini della valutazione di congruità, infine, risultava critica la mancanza di un'analisi sugli scenari complessivi (di mercato, tecnologici, economici, finanziari, ecc.) previsti e rappresentati in relazione alle possibili aree di rischio dell'iniziativa.
48. Le gravi riserve manifestate con Verbale 6/2022 facevano concludere all'Organo di Revisione che risultava sostanzialmente priva di alcun seguito la raccomandazione resa con il Verbale 5/2020 da quest'Organo di Revisione, circa la migliore metodologia per la redazione di un adeguato Piano economico Finanziario a corredo di una proposta di servizio associato. Già in quella sede, dunque, pur essendo trascorsi circa **16 mesi dalla prima raccomandazione resa con Verbale 5/2020**, l'Ente non diede luogo alla raccomandata redazione dello studio preliminare e del progetto di gestione della nuova modalità gestionale oggetto della bozza di convenzione di servizio.
49. Ne discese, come conseguenza, che si rese impossibile:
- avere una "fotografia" chiara delle caratteristiche istituzionali e funzionali degli Enti locali interessati; tanto è vero che per questioni fondamentali per la buona riuscita dell'iniziativa ci si affidava a successivi atti regolamentari;
  - focalizzare punti di attenzione in base ai quali ponderare la scelta associativa;
  - valutare la dimensione del valore aggiunto per gli Enti e i cittadini di una scelta associativa e del suo ampliamento;
  - dimostrare che la gestione associata delle funzioni garantisse la razionalizzazione dell'uso delle risorse per un miglioramento complessivo delle prestazioni;
  - fornire al Consiglio, in definitiva, un quadro esaustivo di elementi valutativi di natura tecnica che, insieme ad altri elementi di opportunità e fattibilità di natura "politica", supportasse le scelte da adottare.
- Valutazione della Proposta di Delibera n. 5 del 17/04/2023*
50. Nonostante le circostanze richiamate nella premessa a questo paragrafo, circa l'importanza già chiarita della presenza degli elementi valutativi necessari a corredo di una proposta di delibera per l'approvazione di un contratto di servizio associato (analogo a quello oggetto della Proposta di Delibera n. 5 del 17/04/2023) l'Ente non ha fornito alcuno di tali elementi a corredo della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023.

51. Non vi è quindi alcuna previsione di bilancio attendibile e congrua in relazione alla nuova convenzione oggetto della proposta di delibera su cui l'Organo di Revisione possa esprimere un proprio parere professionale.

### In relazione alla coerenza e compatibilità con il quadro normativo sovraordinato.

52. La materia oggetto della proposta di deliberazione di che trattasi è materia assai importante e delicata per il Comune di Guardia Piemontese. L'area termale delle Terme Luigiane è un importante fattore di sviluppo per l'Ente, oltre che un elemento dell'identità stessa della comunità locale.
53. Le modifiche normative che hanno interessato negli ultimi anni la materia mineraria, e che hanno prodotto importanti effetti sulla gestione delle Terme Luigiane hanno già indotto il comune di Guardia Piemontese ed a quello di Acquappesa ad assumere provvedimenti amministrativi per la tutela e la valorizzazione di una tale risorsa.
54. Il processo amministrativo che va in tale direzione è stato finora piuttosto tormentato, anche per effetto del conflitto che si è aperto con soggetti storicamente interessati della questione di che trattasi. Da ultimo si sono peraltro innescati una serie di contenziosi (su cui non pare rilevare elementi di regolamentazione nell'atto deliberativo proposto).
55. Vista quindi l'importanza della materia e il pregresso, anche giudiziario, che l'ha interessata, si ritiene fondamentale valutare, così come già avvenuto con Verbale 6/2022, la coerenza della bozza di Protocollo d'Intesa proposta in delibera con il quadro normativo sovraordinato, in particolare in materia contabile e, soprattutto, con gli atti già assunti dai due comuni.

#### Coerenza con gli atti pregressi

56. Ai fini di valutare la coerenza della Proposta di delibera n5 del 17/04/2023 con gli atti pregressi dell'Ente, si fa espresso riferimento a:

#### **Delibera c.c. n. 12 del 26.11.2020 – Regolamento generale della gestione associata del Compendio Termale**

57. Tale atto regolamentare ha trovato poi attuazione con la Delibera di C.C. n. 8 del 09/03/2022, di cui si veda oltre.

#### **Delibera c.c. n. 13 del 26.11.2020 – Regolamento contratto utilizzo acque termali**

58. Di Tale atto regolamentare si propone (con la Proposta di Delibera n. 4 del 17/04/2023) una sospensione per l'intera durata della convenzione in corso d'approvazione con la Regione Calabria e Terme Sibarite.
59. Si fa notare che nella nuova convenzione i Comuni concedono alla Terme Sibarite l'utilizzo del 95% della risorsa idrica.
60. La sospensione del regolamento si considera quindi inopportuna per la parte che riguarda la cessione delle acque non utilizzate nel compendio termale (e non concesse a Terme Sibarite).
61. Si fa presente pure che la delibera 13 prevedeva la seguente ripartizione:
- 40 % della risorsa idrica destinata al gestore del compendio termale dei due comuni;
  - 40% della risorsa idrica destinata ad alimentare gli utilizzatori fuori compendio;

- 20 % nella disponibilità piena dei Comuni “dedicato ad eventuali correzioni operative”.

62. Gli enti prevedevano di introitare 70.000,00 € dal compendio termale (comprensivo dell'uso della risorsa idrica ad essa destinata); a tale importo si aggiungevano 90.000,00 € di introito previsto per la cessione dell'acqua termale “fuori compendio”.
63. Con il contratto di Servizio oggetto della proposta di delibera n. 54 del 17/04/2023 viene meno per l'Ente la previsione di introito contenuta nel PEF approvato con delibera n. 08 del 09/03/2022 sulla base delle previsioni regolamentari approvate con delibera n. 13 del 26/11/2020.

**Delibera c.c. n. 08 del 09.03.2022 – Approvazione Convenzione e PEF gestione associata dei servizi.**

64. Già con Verbale n. 6/2022 l'Organo di Revisione manifestava una serie di riserve sulla Convenzione successivamente approvata con Delibera n. 8 del 09/03/2022, in particolare con riferimento alla competenza amministrativa sui beni pubblici contemplati nell'area oggetto di convenzione termale con la Regione Calabria, con riferimento alla regolamentazione delle attività di manutenzione delle strade e dei relativi oneri, alla regolamentazione della manutenzione delle opere di urbanizzazione e dei relativi oneri, alla regolamentazione delle competenze di polizia mineraria.
65. L'Organo di Revisione ritenne di dovere rendere edotto di tali riserve il Consiglio Comune di Guardia Piemontese, che si apprestava a valutare l'atto poi assunto, avvertendo gli amministratori che si apprestavano a valutarla che esso contemplava un profilo di rischio di legittimità eccessivo, attesa l'importanza del tema trattato e degli interessi, individuali e collettivi, in gioco.
66. Si raccomandarono quindi alcune correzioni per limitare le criticità manifestate, modificando opportunamente l'atto deliberativo, e l'adeguamento delle previsioni di bilancio.
67. Si avanzarono alcuni suggerimenti circa le norme di funzionamento della Convenzione di Servizio.
68. Si sollecitò infine di rendere ulteriori informazioni sul PEF.
69. L'analisi della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 evidenzia le criticità di coordinamento con la delibera 8/2022 appresso indicate.
70. La Convenzione di servizio approvata con delibera 8 del 09/03/2022 prevedeva come soggetto attuatore (quindi gestore) la Direzione della Struttura operativa della Sede Centrale della Convenzione, costituita da dipendenti degli Enti comunali. Era quindi previsto un PEF che contemplava, oltre ai ricavi previsti, anche la copertura delle spese previste. Tali spese erano strettamente connesse alle attività pratiche di gestione delle varie funzioni regolate dalla convenzione, tra cui la gestione delle sorgenti e delle condotte di distribuzione, la gestione degli immobili, la gestione delle opere di urbanizzazione, la gestione delle attività di promozione. Alla Conferenza dei Sindaci era demandata la funzione di indirizzo programmatico e controllo.
71. Il Protocollo d'Intesa oggetto della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 non è formalmente qualificato come Convenzione dei Servizi, ma ha ad oggetto “l'organizzazione dei pubblici servizi, ....., concessione dei pubblici servizi, ..., affidamento di attività o servizi mediante convenzione” e ricade dunque nella previsione dell'art. Articolo 42 Testo unico degli enti locali (TUEL) (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).
72. Il protocollo d'intesa oggetto della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 concentra nella Regione Calabria la funzione di “elaborare, previa intesa con i Comuni interessati, un complessivo Piano di rilancio delle Terme Luigiane, con particolare riferimento alla parte di proprietà dei Comuni, con l'obiettivo di favorire l'estensione

della durata della stagione termale e l'implementazione dei livelli occupazionali diretti e dell'indotto, impegnandosi altresì ad individuare ed attivare i canali di finanziamento necessari a sostenere la realizzazione del predetto Piano entro e non oltre il 31.12.2023". Di fatto i Comuni di Acquappesa e Guardia Piemontese conferiscono alla Regione Calabria, per effetto di questo protocollo, la funzione di indirizzo e controllo sulla gestione termale, che è invece loro esclusiva competenza nella convenzione di servizio approvata con delibera n. 8 del 09/03/2022.

73. Risulta ancora più rilevante la disposizione prevista nel protocollo d'intesa secondo cui il soggetto attuatore del protocollo medesimo è la Terme Sibarite S.p.A., cui compete la finalizzazione e i dettami del Piano di rilancio delle Terme elaborato e proposto dalla Regione, entro 36 mesi dall'approvazione ad opera dei due comuni. Per effetto di questa disposizione, i comuni di Guardia Piemontese ed Acquappesa rinunciano alla materiale gestione della risorsa idrica e del compendio termale, di fatto rendendo incongrue le norme in materia contenute nella convenzione di servizio approvata con delibera 8 del 09/03/2022. Si devono considerare superate anche le norme del regolamento approvato con delibera n. 12 del 26/11/2020, atteso che, a titolo di esempio, la nomina dell'ente attuatore Terme Sibarite spa rende incongrua la norma contenuta all'art. 2 del citato regolamento, che allo stato prevede una struttura (sportello unico) per l'edilizia e la manutenzione del compendio termale e una struttura (sportello unico) pe le gare relative al compendio termale; tali competenze sono demandate, secondo la formulazione del protocollo d'intesa in corso di approvazione, alle Terme Sibarite, nella sua qualità di soggetto attuatore. Parimenti superate devono considerarsi le competenze definite nell'art. 7 del regolamento approvato con delibera n. 12/2022, almeno per quanto attiene ai seguenti aspetti, tutti ormai di competenza del soggetto attuatore:

Normativa Vigente. Competenze Struttura operativa della sede centrale	Normativa recata dal protocollo d'intesa
"Si pone come principale soggetto di riferimento per Enti e Cittadini, gestendo i servizi, proponendo e sviluppando progettualità per un costante aggiornamento e sviluppo dei servizi al cittadino, alle imprese ed alla pubblica amministrazione";	I servizi sono gestiti dal soggetto attuatore, di cui cura il costante aggiornamento e sviluppo secondo la pianificazione elaborata e adottata dalla Regione.
"Coordina l'attività degli Enti Aderenti e dei Referenti e Responsabili Comunali, al fine di assicurare il buon andamento dei servizi;	Il buon andamento dei servizi non può che essere "assicurato" dal soggetto attuatore, Terme Sibarite. I comuni possono al più svolgere un'attività di monitoraggio, che tuttavia dovrebbe essere contemplata dal protocollo d'intesa se deve avvenire nell'ambito delle strutture gestite dal soggetto attuatore.
"Propone ed in seguito ad intesa con l'altro Ente, predispone, progetti e richieste di finanziamento per attivare fondi Provinciali, Regionali, Nazionali, Comunitari e altre eventuali fonti di finanziamento comunque disponibili"	Questa competenza è direttamente affidata alla Regione Calabria che, secondo la formulazione del protocollo d'intesa firmato si impegna "ad individuare ed attivare i canali di finanziamento necessari a sostenere la realizzazione del predetto Piano entro e non oltre il 31.12.2023".
Propone ed in seguito ad intesa con l'altro Ente, predispone e stipula con le altre	È di tutta evidenza che accordi, convenzioni, contratti o intese per la

Amministrazioni, Consorzi, Società, Imprese singole o associate, Associazioni di categoria, Ordini e Collegi professionali, liberi Professionisti e Cittadini in genere, accordi, convenzioni, contratti o intese per la gestione, erogazione e fruizione dei servizi.	gestione, erogazione e fruizione dei servizi potranno in futuro essere predisposti e stipulati esclusivamente dal soggetto attuatore Terme Sibarite spa-.
--	---

74. Le segnalate incongruenze del Protocollo d'Intesa proposto per l'approvazione a ratifica rispetto agli atti regolamentari pregressi dell'Ente appaiono particolarmente significative, se si considera che il Protocollo d'Intesa sottoscritto con la Regione Calabria testualmente subordina l'esecuzione dell'accordo sottoscritto con la Regione Calabria e le Terme Sibarite spa "all'esito delle verifiche amministrative e all'avvenuta approvazione dello stesso da parte dei competenti organi di governo dei Comuni di Acquappesa e Guardia Piemontese, invitati ad armonizzare le previsioni dello stesso ad ogni altro atto eventualmente previgente".
75. ***Sulla base delle considerazioni fin qui svolte e che valgono in relazione agli atti acquisiti all'istruttoria e in relazione alla posizione giuridica, amministrativa e contabile del solo comune di Guardia Piemontese e dei suoi amministratori, nel cui interesse il presente parere è reso***
76. Visti:
- il D.Lgs. n. 267/2000;
  - il D.Lgs. n. 118/2011;
  - il DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36
  - lo Statuto Comunale;
  - il vigente Regolamento comunale di contabilità;
  - il vigente regolamento generale per la gestione associata delle funzioni e servizi "Gestione compendio termale" dei comuni di Guardia piemontese e Acquappesa;
  - la vigente convenzione per la gestione associata delle funzioni e servizi "Gestione Compendio Termale" dei comuni di Guardia Piemontese e Acquappesa;
77. Richiamato l'art. 239, del D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, il quale:
- al comma 1, lettera b), n. 3, prevede che l'organo di revisione esprima un parere sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione a organismi esterni;
  - al comma 1-bis, prevede che "nei pareri è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori."

## ESPRIME

78. Gravi riserve sulla proposta di delibera oggetto di parere, avvertendo gli amministratori che si apprestano a valutarla che essa non appare sufficientemente coordinata con gli strumenti regolamentari vigenti del Comune di Guardia Piemontese.

79. Inoltre, l'atto proposto rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 239 del D.Lgs. 267/2000 e necessita di un motivato giudizio di congruità e coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio, che non sono però in alcun modo esposte nella proposta di delibera.
80. Infine, il Comune di Guardia Piemontese si è impegnato (unitamente a quello di Acquappesa) a concedere a Terme Sibarite spa – per un periodo di 12 anni – l'utilizzo delle acque di cui alla concessione mineraria denominata Terme Luigiane, fatto salvo il regolare e positivo espletamento delle procedure autorizzative correlate. La proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 dispone poi di demandare "all'organo esecutivo di Acquappesa, quale Comune capofila, di impartire indirizzo agli Uffici competenti per gli adempimenti consequenziali, nel rispetto delle procedure di legge e degli accordi sottoscritti per dare attuazione agli stessi"; la stessa proposta di delibera chiarisce che "la trattativa privata non contrasta con i principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa quando il mercato, una volta consultato, non ha mostrato alcun concreto interesse partecipativo, bensì è legittima e conforme all'interesse pubblico qualora consente di trarre dall'affidamento del bene la massima redditività senza rinunciare alla sua valorizzazione (*ex multis* T.A.R. Lombardia, n. 2595/2020)". Si ritiene dunque che si voglia procedere all'affidamento diretto della concessione termale alla Terme Sibarite spa. La proposta di delibera n. 56 del 17/04/2023 non è però accompagnata da alcuna relazione sulla congruità dell'offerta della Terme Sibarite spa, soprattutto in relazione ai ricavi dallo sfruttamento della concessione termale di che trattasi, significativamente inferiori rispetto a quelli previsti nel PEF approvato con delibera del CC n. 8 del 09.03.2022.

## RACCOMANDA

81. Di deliberare l'approvazione del protocollo già sottoscritto solo se corredato da una relazione tecnica che assolve agli obblighi informativi prescritti, in materia di congruità coerenza e attendibilità contabile, dall'art. 239 del D. Lgs. N. 267/2000. A tal proposito si rileva che nella proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 l'Ente ha ignorato ancora una volta le raccomandazioni già rese dall'Organo di Revisione, in materia, con Verbale n. 5/2020 e Verbale n. 6/2022, che qui si richiamano per quanto applicabili. La presenza di una adeguata relazione tecnica si rende necessaria, peraltro, per valutare se il protocollo d'intesa proposto (e il conseguente affidamento a trattativa privata alla Terme Sibarite spa della concessione termale) consenta all'ente di trarre dall'affidamento del bene la massima redditività senza rinunciare alla sua valorizzazione, in ottemperanza alle prescrizioni normative e giurisprudenziali, pure richiamate nella proposta di delibera (T.A.R. Lombardia, n. 2595/2020); a tale fine, non appaiono sufficienti le argomentazioni contenute nella proposta di delibera sui tentativi, infruttuosi, di coinvolgere il libero mercato. Si deve anzi rilevare che l'offerta effettuata al mercato con i tentativi esperiti dai due comuni (affidamento congiunto del 40% della capacità sorgiva da distribuire intraparco e del compendio termale, senza disponibilità degli impianti di estrazione) è sostanzialmente diversa dall'oggetto dell'accordo con Terme Sibarite spa (affidamento congiunto del 95% della capacità sorgiva, senza distinzione tra distribuzione intra/extra parco, e del compendio termale con piena disponibilità degli impianti di estrazione). Si segnala, anzi, che i contenziosi insorti con il precedente gestore della subconcessione, dopo l'approvazione dei regolamenti avvenuta con delibere 12 e 13 del 26/11/2020, impongono particolare attenzione nell'assunzione dei provvedimenti di che trattasi, atteso che l'attività della pubblica amministrazione deve sempre essere improntata al principio di imparzialità (si richiama l'art. 1 DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36: "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza*"). Tanto più che il protocollo d'intesa firmato con Regione Calabria e Terme Sibarite non tratta in alcun modo l'aspetto dei contenziosi in corso con la società che ha concesso alla Terme Sibarite in fitto il ramo d'azienda della gestione termale (prevalentemente extraparco), lasciando così il

rischio amministrativo dei provvedimenti contestati ad esclusivo carico dei due comuni, quando invece il protocollo d'intesa assolve agli interessi pure della Regione Calabria e della Terme Sibarite spa.

82. Di verificare inoltre l'applicazione della normativa prescritta per gli affidamenti "in house", considerato che la Terme Sibarite spa è una società in house della Regione Calabria e la Regione Calabria è uno dei tre enti interessati alla gestione del servizio regolato dalla convenzione di che trattasi.
83. Di procedere alla deliberazione del protocollo d'intesa oggetto della proposta di delibera n. 5 del 17/04/2023 solo dopo averne coordinato il contenuto con la convenzione di servizio associato tra il comune di Guardia Piemontese e il comune di Acquappesa, oggetto della delibera n. 8 del 09/03/2022.
84. Di coordinare il regolamento approvato con delibera n. 13 del 16/11/2020, atteso che ai due comuni resterebbe comunque la disponibilità del 5% della risorsa sorgiva e rimane quindi necessario dotarsi di regole efficaci per la sua valorizzazione sul mercato.

La seduta si è conclusa alle ore 12:20

Il presente parere è stato reso in due giorni lavorativi successivi alla data di trasmissione della proposta.

Cosenza, lì 19/04/2023

L'organo di revisione