

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: 6/2022

1

Oggetto del documento: Verbale dell'Organo di Revisione del Comune di Guardia Piemontese
Verbale N: 6/2022
Data della seduta istruttoria: 04/03/2022 Luogo seduta Sede revisore
Ora Inizio seduta: 13:50 Ora Fine seduta: 14:35

Verbale n. 6 del 04/03/2022

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

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

PRESENTA

Il seguente parere



Verbale n. <u> 6 </u> Data <u> 04/03/2022 </u>	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.
---	---

L’anno 2022, il giorno 4 del mese di ,marzo alle ore 13.50 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 inerente l’Approvazione della 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.;

Sommarrio

Premesso	3
Richiamati	5
Valutati gli atti	5
OSSERVATO	9
In relazione alla congruità delle previsioni di bilancio	9
In relazione alla coerenza e attendibilità contabile delle previsioni:	10
In relazione alla coerenza e compatibilità con il quadro normativo sovraordinato.	13
ESPRIME.....	20
RACCOMANDA.....	20
SUGGERISCE.....	21
SEGNALA.....	21
SOLLECITA.....	21

Premesso

1. che all'Organo di Revisione è stata trasmessa una prima proposta dell'atto deliberativo completa degli allegati, in data 16/02/2022; la versione definitiva dell'atto con i relativi pareri di regolarità tecnica è stata poi trasmessa una prima volta in data 23/02/2022.
 1. In data 24/02/2022 il Revisore inviava via PEC all'Ente il proprio Verbale n. 5/2022.
 2. Nei giorni successivi alla trasmissione del verbale all'Ente, al Revisore veniva richiesto di modificare la denominazione degli atti assunti a base per la redazione del parere, a ragione delle difficoltà di segreteria dell'Ente di pubblicare il parere dell'Organo di Revisione corredato di allegati. Il termine "Allegato" viene quindi modificato nel termine "Documento".
 3. In data 02/03/2022 giungeva poi una nuova versione della proposta di delibera con una nuova formulazione del parere tecnico contabile, ulteriormente specificato successivamente con comunicazione del 04/03/2022. Vengono quindi aggiunti al parere di cui al Verbale 5/2022 i seguenti paragrafi:

Paragrafo 1.1	Paragrafo 1.2	Paragrafo 1.3	Paragrafo 29.1
Paragrafo 29.2	Paragrafo 29.3	Paragrafo 79.1	
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, nel contempo, 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 gestione associata.
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

5


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."

Valutati gli atti

Allegati all'istruttoria di questo parere e di seguito elencati:

Documento	Nome file	Oggetto file	Fonte
Documento 1	proposta di consiglio sottoscritta	Proposta di delibera recapitata il 23/02/2022	
Documento 47	DC-260-78F5AA146.PDF	Proposta di delibera recapitata il 04/03/2022	Ente
Documento 2	DC-260-78F5AA147.PDF	Parere tecnico Settore Economico	
Documento 48	convenzione ultime_rev 16-02	Convenzione gestione associata recapitata il 23/02/2022	Ente
Documento 3	convenzione ultime_rev 16-02REV2	Convenzione gestione associata recapitata il 04/03/2022	
Documento 49	piano economico finanziario di massima	Piano Economico finanziario di massima versione 23/02/2022	Ente
Documento 4	piano economico finanziario di massimaREV2	Piano Economico finanziario di massima versione 04/03/2022	
Documento 5	cessione suoli poste e telegrafi	Cessione grauita in proprietà di suolo comunale per costruzione edificio PP.TT. a Guardia Terme	Ente
Documento 6	DC-260-78F5AA42	Mappa demanio Panatana	Ente
Documento 7	DC-260-78F5AA53 (002)	Mappa geografica	Ente
Documento 8	DECRETO PREFETTIZIO 10-04-1867	Scioglimento promiscuità comuni	Ente
Documento 9	decreto verbale lungo	Decreto del commissario liquidatore usi civici	Ente
Documento 9	delibera g.c. 34 del 21.04.2021	Procedura individuazione nuovo soggetto gestore delle terme	Ente

Documento	Nome file	Oggetto file	Fonte
Documento 10	img07520 - CONT36	Contratto di concessione 1936	Ente
Documento 11	img07521 - CAPON	Capitolato opere	Ente
Documento 12	img07525 - CONT42	Contratto concessione del '42	Ente
Documento 13	img07527 - VERBPANC	Verbale scioglimento promiscuità	Ente
Documento 14		Mappa consegnata dall'ufficio (con modifiche effettuate dall'Organo di Revisione per individuare opere di urbanizzazione)	Ente
Documento 15	TAR Catanzaro 211108_104832	Sentenza TAR	Ente
Documento 16	VERBALE 15-01-2021	Verifica consistenza opere urbanizzazione	Ente
Documento 17	VERBALE VERIFICA CONFINI	Verbale verifica confini proprietà mineraria	Ente
Documento 18	verbali del 1943	Verbali commissione regolatrice dei rapporti	Ente
Documento 19	16199 del 18_12_2019	DECRETO DIRIGENZIALE "Registro dei decreti dei Dirigenti della Regione Calabria" N°. 16199 del 18/12/2019 OGGETTO: CONCESSIONE MINERARIA DI ACQUE TERMALI DENOMINATA "TERME LUIGIANE". COMUNI DI ACQUAPPESA E GUARDIA PIEMONTESE (CS). TRASFORMAZIONE CONCESSIONE DA PERPETUA IN TEMPORANEA.	OR
Documento 20	Allegato 3.a	Procedura di adeguamento della concessione per lo sfruttamento delle acque termali delle Terme Luigiane-	OR

Documento	Nome file	Oggetto file	Fonte
		Relazione di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale	
Documento 21	C05-COMPENDIO-TERMALE	Allegato al Piano Strutturale in corso di approvazione	OR
Documento 22	ELABORATO N.9ELENCO ELABORATI ELABORATO N.8ELABORATO N.7ELABORATO N.6ELABORATO N.5ELABORATO N.4ELABORATO N.3ELABORATO N.2ELABORATO N.1	Elaborati pratica VIA Terme Luigiane	OR
Documento 23	E-VAS	Valutazione ambientale strategica (VAS) - Rapporto ambientale preliminare	OR
Documento 24	Foglio 20		OR
Documento 25	Foglio 25	Estratto catastale aggiornato	OR
Documento 26		Mappa Istat	OR
Documento 27	regolamento regionale n 3 2011 testo coord	Regolamento attuazione in materia di attività estrattiva	OR
Documento 28	statuto guardia piemontese	Statuto comune Guardia Piemontese	OR
Documento 29	Visura per soggetto	Visura comune di Guardia Piemontese	OR
Documento 30	Visura storica	Visura storica particella	OR
Documento 31	Statuto Acquappesa	Statuto Acquappesa	OR
Documento 32	spese per macroaggregati 2022	SPESE PER MISSIONI, PROGRAMMI E MACROAGGREGATI SPESE CORRENTI - PREVISIONE DI COMPETENZA Esercizio finanziario 2021 Anno 2022	OR
Documento 33	istanza-relazione	Domanda di adeguamento concessione termale	OR
Documento 34	GazzettaUfficiale	Gazzetta ufficiale Anno 86 numero 23 del 22/02/1945	Or
Documento 35	DC-260-78F5AA90	CTU causa amministrativa	Ente

Documento	Nome file	Oggetto file	Fonte
Documento 36	DC-260-78F5AA91	Corrispondenza questione INVIM	Ente
Documento 37	Norme Tecniche di Attuazione	Norme tecniche di attuazione del PRG di Acquappesa (fonte: sito comune OR Acquappesa)	
Documento 38	C04-VIABILITA-ESISTENTE-E-DA-REALIZZARE	Viabilità per come da Piano Strutturale Guardia Piemontese	OR
Documento 39	ultimi corretti.msg	mail del 09/02 con versione corretta dopo riunione	Ente
Documento 40	atti definitivi.msg	mail del 16/02 cn versione corretta documenti e atti a corredo	Ente
Documento 41	verbale 1943.msg	mail del 16/02 con atto a corredo	Ente
Documento 42	igm del 1960.msg	mail del 16/02/ con atto a corredo	Ente
Documento 43	terme.msg	mail del 18/02 con atti a corredo	Ente
Documento 44	Re terme2.msg	mail del 18/02 con atto a corredo	Ente
Documento 45	convenzione servizi'o associato.msg	mail del 22/02 con nuova versione proposta di delibera	Ente
Documento 46	proposta definitiva sottoscritta con allegati.msg	mail del 23/02 con proposta definitiva corrdta di pareri tecnici	Ente
Documento 50	PROPOSTA CONVENZIONE TERME	mail del 02/03/2022 con proposta definitiva di pareri tecnici	Ente
Documento 51		Mail del 04/03/2022 con proposta definitiva di pareri tecnici	Ente

Rilevato che

18. - La proposta di delibera è fondata sul presupposto che “il Comune di Guardia Piemontese, unitamente al Comune di Acquappesa, è proprietario di un’area, contenuta nel Foglio di mappa n° 25, catastalmente in agro di Acquappesa, della estensione di circa ettari 10,00, denominata Compendio termale”.
19. - La proposta di delibera fa riferimento all’approvazione di una bozza di convenzione così titolata: “CONVENZIONE PER LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI E SERVIZI "GESTIONE COMPENDIO TERMALE" DEI COMUNI DI GUARDIA PIEMONTESE ED ACQUAPPESA””.
20. - L’art. 1 del proposto schema di convenzione indica fra l’altro, quale oggetto della convenzione, la “Gestione delle opere di urbanizzazione a servizio esclusivo del Compendio Termale (pubblica illuminazione, rete viaria all’interno dell’area del Compendio).
21. - La proposta di delibera viene inoltre presentata con allegato un Piano economico Finanziario di Massima.

OSSERVATO

In relazione alla congruità delle previsioni di bilancio

22. La proposta di deliberazione prevede di approvare la bozza di Convenzione e **di autorizzare il Sindaco p.t. alla sottoscrizione della stessa.**
23. L'Art. 3 e 4 della bozza di Convenzione, al punto 4 prevede che "La compartecipazione economica alla gestione associata viene ripartita tra i Comuni aderenti, secondo la proporzione di 5/12 al Comune di Guardia Piemontese e 7/12 al Comune di Acquappesa, nella misura minima di complessivi € 20.000,00 e sarà ripartita tra spese di personale, attività e servizi".
24. L'Art. 8 della bozza di Convenzione dispone inoltre che "*Le somme occorrenti per il funzionamento dell'ufficio associato, per come stabilite al precedente art. 4 comma 3, sono imputate al bilancio del Comune Capofila al netto di eventuali contributi, trasferimenti, partecipazioni finanziarie pubbliche e/o private per come qui di seguito specificato...*"
25. Il comune non "capofila", cioè Guardia Piemontese, dovrà sostenere la quota parte delle spese di propria competenza (pari ai 5/12 del totale dei costi previsti per ogni esercizio dal Piano economico Finanziario) e, comunque, un importo non inferiore a 20.000,00€. Allo stesso comune spetta poi la ripartizione dei 5/12 del margine economico della gestione termale.
26. Entrambi gli enti, infine, sono tenuti a corrispondere un canone di concessione alla Regione Calabria, che sarebbe già ricompreso nella voce (oneri vari) del Piano Economico Finanziario. Si consideri, però, che il canone di concessione è legato, per la parte variabile, al fatturato dell'impresa che opera i servizi termali per conto dei due comuni, ovverosia alla quantità e qualità della risorsa mineraria sfruttata. Considerata l'introduzione del nuovo regolamento per la vendita della risorsa termale ai soggetti esterni al Parco Termale, occorre verificare che non si debba calcolare anche il fatturato di costoro per la liquidazione della parte variabile e che la previsione operata nel PEF sia congrua.
27. Le conseguenti previsioni di bilancio dovranno essere formalmente perfezionate al momento in cui la Convenzione tra i due Enti viene firmata, visto che dalla firma conseguono le previste obbligazioni economico-finanziarie.
28. Sulla base degli atti in possesso di quest'Organo di Revisione non risulta che il Comune di Guardia Piemontese abbia ancora redatto il bilancio di previsione 2022-2025, così come non risulta che il bilancio di previsione 2021-2024 contenga per il periodo 2022 la previsione degli oneri di funzionamento della Convenzione. Anzi, da una sommaria ricognizione effettuata dall'Organo di Revisione sul prospetto delle Spese per missioni (**Documento 32**), previste per la competenza 2022, non emerge alcuno stanziamento, né per la spesa del canone di concessione, né per le spese che l'Ente si impegnerebbe a sostenere con la sottoscrizione della convenzione proposta per l'approvazione.
29. Ne consegue che l'autorizzazione al Sindaco a procedere alla firma della Convenzione, che si propone per l'approvazione, 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, impegnato in un gravoso piano di riequilibrio ai sensi dell'art 188 TUEL.
1. Per come indicato in premessa, in data 04/03/2022 l'Ente ha recapitato all'Organo di Revisione una nuova versione della documentazione già recapitata in data 23/02/2022 e successivamente in data 02/03/2022.
 2. La documentazione recapitata in data 04/03/2022 è esattamente identica a quella recapitata in data 23/02/2022 e 02/03/2022, con una sola eccezione:

1. Il parere del Responsabile del Settore Economico, reso ai sensi dell'art. 147-bis e 153 del TUEL, nella versione recapitata in data 23/02/2022 è il seguente: "Esprime parere "favorevole condizionato alla variazione di bilancio ivi previste"
2. Il parere del Responsabile del Settore Economico, reso ai sensi dell'art. 147-bis e 153 del TUEL, nella versione recapitata in data 04/03/2022 è il seguente: "Si esprime parere favorevole inerente ai punti 1 e 2 della proposta. In relazione al punto 3 si esprime parere favorevole condizionato alla variazione di bilancio necessaria".
3. Appare chiaro che il Responsabile del Settore Finanziario si sia indotto a variare il proprio parere per meglio chiarire la criticità riscontrata nella proposta di delibera, che ne investe un solo aspetto e non l'intera proposta.

In relazione alla coerenza e attendibilità contabile delle previsioni:

30. L'Organo di Revisione si è già soffermato con il proprio Verbale 5/2020 sulla necessità di accompagnare la proposta di deliberazione sul contratto 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."

31. In data 9 febbraio 2022, a seguito di una riunione tenutasi presso il Comune di Guardia Piemontese alla presenza del sottoscritto Revisore, il Responsabile del Settore Tecnico f.f. recapitava una bozza della citata Relazione economico Finanziaria. A stretto giro l'Organo di Revisione richiedeva di integrare il contenuto della Relazione sui seguenti aspetti:
- Individuazione dei valori di prezzo per unità di misura e quantità annua della risorsa idrica distribuita allo stabilimento e fuori compendio
 - Individuazione del valore quantificato per il costo del personale
 - Modalità di quantificazione del costo per consulenze legali. Va da sè che i due comuni non possono imputare alla nuova gestione i costi delle attività antecedenti al termine fissato dall'Art. 10.

- – Modalità di determinazione del costo per imposte
- – La struttura economica esposta sembra riferibile alla sola gestione della distribuzione della risorsa termale. Tutte le altre funzioni previste dalla convenzione non sembrano contemplate. Se è così, la premessa ai prospetti deve indicarlo.

32. In data 16 febbraio veniva recapitata all’Organo di Revisione una nuova versione del documento che risulta purtroppo simile a quella recapitata al Revisore Unico in data 09/02/2022 e sono rimaste quindi inesitate le richieste istruttorie sopra indicate, se non addirittura aumentati i dubbi dell’Organo di Revisione. Tra la versione del Piano del 9 febbraio e quella del 16 febbraio, infatti, si nota una sostanziale riduzione degli oneri per imposte (su cui si erano richiesti chiarimenti) e l’aggiunta di una sostanziosa voce di “Oneri diversi di gestione”, su cui non risulta resa alcuna motivata argomentazione. Solo da informazioni acquisite via mail in data 22/02/2022 è stato possibile sapere che tra gli Oneri diversi di gestione è ricompreso il costo concessorio che i due comuni devono corrispondere alla Regione.

33. Alla luce delle circostanze esposte l’Organo di Revisione manifesta una grave riserva circa la congruità delle previsioni operate. Sulla base delle informazioni acquisite dall’Organo di Revisione, infatti, non si può che considerare quanto segue:

- Il valore dei ricavi potrebbe non essere congruo. Alla richiesta di più dettagliate informazioni formulata dall’Organo di revisione, gli uffici hanno fornito 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 si può calcolare la quota variabile considerata, pari ad € 10.000,00, ma non vi è alcun elemento che possa indicare il volume estrattivo previsto e la percentuale di ricavo applicata.
- Si fa inoltre presente che il Piano economico Finanziario non prevede alcuna parte variabile per la risorsa termale distribuita fuori dalla concessione termale, con ciò caricando esclusivamente sugli enti la quota variabile di canone di concessione dovuta alla regione, riducendo di conseguenza la marginalità.
- Anche le informazioni rese con riferimento al canone da pagare alla regione sono assolutamente insufficienti, considerando che tale voce di costo è fissa nei cinque anni, non se ne conosce la composizione e, soprattutto, non contempla alcuna variazione al variare dei volumi di risorse termale estratta, così come prevede la legge e il regolamento regionale sui canoni di concessione per le gestioni termali.

- Non vi è dunque la possibilità di comprendere quale sia il volume complessivo dell'attività estrattiva prevista, né vi è una chiara indicazione del prezzo medio della risorsa termale ceduta, sia in concessione che per la distribuzione fuori compendio. Non si può quindi in alcun modo effettuare analisi di congruità mediante confronti e analisi di mercato, né tantomeno vi sono evidenze tecniche sul potenziale produttivo della sorgente e sulla sua sufficienza a determinare i valori di fatturato indicati con eventuali livelli di prezzo particolarmente bassi (stress test).
- La congruità del costo del personale previsto è incerta per come si argomenta appresso: la convenzione prevede una fase iniziale a totale carico del comune capofila e una fase a regime disciplinata da un apposito regolamento. Se pure la previsione di 9.800,00 € l'anno sembra congrua con la gestione della fase iniziale, la scelta di demandare ad un successivo regolamento la disciplina sull'organizzazione dei servizi rende praticamente impossibile valutare la congruità della previsione di spesa per il costo del personale.
- La previsione di un costo per Spese legali di 10.000,00 l'anno per i primi cinque anni di gestione sembra davvero incongrua, se si considera che la gestione del servizio associato, soprattutto per il periodo iniziale, non dovrebbe inescare alcun contenzioso.

34. Si è già indicato che il programma economico finanziario prospettato contempla il costo per la concessione demaniale che i due comuni, e quindi la gestione associata, deve sostenere nei confronti dell'Ente concedente. Tale costo non è specificamente indicato, né sono illustrate le specifiche di calcolo. Si fa presente che i due enti devono corrispondere alla Regione un costo fisso e uno variabile, in funzione della produzione economica sviluppata con la risorsa idrica, ai sensi dell'art 54, comma 2 del Regolamento Regionale (Documento 27 - **Per le attività soggette al rilascio della concessione mineraria, il titolare deve versare all'Autorità competente un canone composto da un contributo annuo rapportato alla superficie della concessione e da un contributo rapportato alla quantità ed alla qualità dei materiali effettivamente estratti**). Sulla base degli atti raccolti per l'istruttoria di questo verbale non è possibile all'Organo di Revisione verificare in alcun modo la congruità del costo concessorio previsto nel Piano economico Finanziario a corredo della proposta di delibera (e che dovrà costituire necessaria previsione di bilancio del comune di Guardia Piemontese).
35. Sempre a proposito del canone concessorio, il regolamento non prevede alcunché sulla procedura che gli enti dovranno seguire per il relativo pagamento alla Regione. Mentre, infatti, se ne contempla l'onere nei costi del contratto associato, che fanno carico al comune capofila, nulla è regolamentato circa l'obbligazione, in capo ai singoli enti, di corrispondere annualmente tali canoni. Si consideri che la carenza è particolarmente rilevante, in relazione alle gravi conseguenze che il mancato pagamento dei canoni può comportare.
36. Anche sotto il profilo della coerenza delle previsioni l'Organo di Revisione espone una grave riserva, già manifestata agli amministratori nel corso della riunione del 9 febbraio 2022. Il Piano economico Finanziario, infatti, non contiene alcuna previsione circa gli oneri disciplinati dall'art. 1, comma 2 della bozza di convenzione per la materia indicata come "Gestione delle opere di urbanizzazione a servizio esclusivo del Compendio Termale (pubblica illuminazione, rete viaria all'interno dell'area del Compendio)". Su tale aspetto si vedano pure le riserve oltre espresse.
37. Ai fini della valutazione di congruità, infine, risulta 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.

38. Più in generale si può affermare che risulta 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. Pur essendo infatti trascorsi circa **16 mesi dall'approvazione del Regolamento di gestione della risorsa termale**, l'Ente non ha dato luogo alla raccomandata redazione dello studio preliminare e del progetto di gestione della nuova modalità gestionale oggetto della bozza di convenzione di servizio. Oltre, quindi, a mancare un'adeguata analisi dello stato di fatto, soprattutto in relazione alle prospettive di mercato della nuova forma gestoria, oltre che delle risorse necessarie (e disponibili) per la configurazione del nuovo assetto gestorio, manca completamente la suggerita sezione dedicata agli "indicatori" definiti per la programmazione della gestione associata e la valutazione dei suoi risultati, quali:

- • Indicatori di attività: fotografia quantitativa dei servizi, per centri di costo; numero dipendenti; spesa corrente; spesa di investimento; entrate.
- • Indicatori di efficienza: capacità di produrre beni e servizi minimizzando le risorse impiegate, oppure, massimizzando gli output a parità di risorse.
- • Indicatori di efficacia: gestionale, capacità dell'organizzazione di proseguire i propri obiettivi gestionali; efficacia sociale, capacità dell'organizzazione di soddisfare i bisogni dell'utenza.
- • Indicatori di economicità: capacità mantenuta nel lungo periodo di rispondere in modo adeguato ai bisogni considerati di pubblico interesse.

39. Ne discende, come conseguenza, che si è reso 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 affida 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 garantisca 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", supporti le scelte da adottare.

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

40. 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.

41. Le modifiche normative che hanno interessato negli ultimi anni la materia mineraria, e che hanno prodotto importanti effetti sulla gestione delle Terme Luigiane impongono certamente al comune di Guardia Piemontese ed a quello di Acquappesa di assumere gli adeguati provvedimenti amministrativi per la tutela e la valorizzazione di una tale risorsa.

42. 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.

43. Vista quindi l'importanza della materia e il pregresso, anche giudiziario, che l'ha interessata, si ritiene fondamentale valutare la coerenza della bozza di contratto di convenzione

proposta in delibera con il quadro normativo sovraordinato, in particolare in materia contabile.

44. Si badi bene che le amministrazioni di Guardia Piemontese e Acquappesa hanno effettuato una ricognizione dell'effettivo patrimonio a tutt'oggi residuo in capo alle Amministrazioni proprietarie con atto protocollo n. 627 del 09/02/2018 a firma dei due sindaci, ad oggetto: "Domanda di adeguamento della Concessione per lo sfruttamento delle acque termali delle "Terme Luigiane" - Trasmissione integrazioni di dettaglio per perimetrazione dell'area".
45. In tale atto (**Documento 33**) le due amministrazioni affermano che:

TRASMETTONO elaborato catastale dei luoghi (in allegato) riportante la perimetrazione proposta ed altresì l'elenco analitico delle particelle interessate, in particolare:

▶ *di proprietà dei Comuni di Guardia Piemontese ed Acquappesa (anche con dicitura di comune unico):*

✓ *Foglio 25 - p.lle: 784, 746, 170, 186, 490, 782, 179, 753, 185, 159, 156, 780, 242, 245, 160, 666, 226, 244, 174, 180, 181, 182, 183, 186, 177, 176, 246, 247, 248, 175;*

✓ *Foglio 20 - p.lle: 78, 80, 82;*

▶ *di proprietà S.A.TE.CA. S.p.A. (per acquisizione di diritto contrattuale):*

✓ *Foglio 25 - p.lle: 250, 675, 500, 231, 295, 488, 243, 489;*

▶ *in concessione alla Curia diocesana:*

✓ *Foglio 25 - p.lle: 734, 735;*

A tal fine, precisano che:

✓ *l'ubicazione dell'area su cui si svilupperà lo sfruttamento minerario è in proprietà promiscua ed indivisa dei Comuni concessionari, posta come isola territoriale tra i territori dei due Comuni e si estende su una superficie di circa 10-12 ettari;*

✓ *la zona è censita nel N.C.E.U. del Comune di Acquappesa ai Fogli 20 e 25 e ricopre le particelle (mappali) comprese nell'area di intervento di cui agli elaborati progettuali di pianificazione allegati ed altresì, contempla particelle di proprietà privata;*

46. A tale atto ha fatto poi seguito il deposito di una Relazione di Assogettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale a firma di entrambi i comuni e indirizzata alla Regione Calabria (**Documento 20**).
47. L'area di che trattasi è posta nei confini amministrativi del comune di Acquappesa, per come è evincibile, oltre che dalle rilevanzze catastali, anche dalle mappe territoriali tenute dall'Istituto Nazionale di Statistica. Ciò per effetto del DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 febbraio 1945, n. 27, che ha disposto la ricostituzione con le circoscrizioni preesistenti all'entrata in vigore del R. decreto 22 dicembre 1927, n. 2517, dei comuni di Guardia piemontese ed Acquappesa (**Documento 34**).
48. Lo statuto del Comune di Acquappesa (**Documento 31**) all'Art. 2 cita: "Il comune di Acquappesa è costituito dalle comunità delle popolazioni e dai territori di Acquappesa capoluogo, Acquappesa marina, Intavolata, Terme Luigiane, zone rurali e dal territorio denominato Pistuolo."

49. Sul territorio Terme Luigiane del Comune di Acquappesa insiste una superficie di circa 10 ettari originariamente di proprietà comune e indivisa dei due comuni. Su tale area sono stati nel tempo eseguite opere di urbanizzazione e una parte di essa è stata ceduta sulla base di un atto datato 4/11/1942 (**Documento 12**) di revisione dell'originario contratto di concessione (**Documento 10**). Sulla base di tale atto l'ente concessionario delle terme, la Società anonima Sateca, avrebbe dovuto realizzare alcune opere che, ai sensi del punto f) dell'art. 3 dell'atto, sarebbero state acquisite alla proprietà dell'Ente non appena terminate.
50. Nel '43 è poi intervenuto un Verbale di Scioglimento di promiscuità finalizzato alla separazione dei due comuni, come detto intervenuta con DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 febbraio 1945, n. 27, che per gli aspetti di dettaglio rimanda per come segue: "Il Prefetto di Cosenza, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvederà al regolamento dei rapporti patrimoniali e finanziari fra i comuni di Guardia Piemontese e di Acquappesa." Secondo l'interpretazione fornita dagli uffici, la regolamentazione dei reciproci rapporti andrebbe assunta sulla base del verbale del 16/11/1943, redatto dalla commissione "incaricata di formulare le concrete proposte per la separazione patrimoniale fra i ricostituiti comuni di Guardia Piemontese e Acquappesa". A tale conclusione gli uffici sono giunti in base al disposto dell'art. 3 del DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 febbraio 1945, n. 27, che espressamente dispone per come segue: "Il presente decreto, che ha efficacia dal 12 novembre 1943,...". Si fa notare che dalla lettura dei verbali 2 e 3 della citata commissione (**Documento 18**) appare evidente la natura di "regolamento" delle modalità di separazione individuate dalla commissione, anche se il Decreto Legislativo Luogotenenziale fa riferimento ad un provvedimento del Prefetto da assumersi successivamente alla promulgazione del decreto medesimo, avvenuta nel 1945. Si noti bene che tale verbale, così come il verbale di scioglimento della promiscuità del 1867 (**Documento 13**) non trattano assolutamente questioni di carattere amministrativo, ma esclusivamente materia di carattere patrimoniale.
51. Le opere oggetto del contratto di subconcessione sono state nel tempo realizzate, con estrema probabilità in epoca successiva al 1945, per come espressamente prevede l'atto del '42 all'art. 3 lettera c): "**l'inizio delle opere viene differito ad un anno dopo la cessazione dello stato di guerra in Italia**". In particolare, il Capitolato delle opere (**Documento 11**) affidate al subconcessionario dall'allora Comune di Guardia Piemontese Terme contempla alla pagina 6 il punto: **Opere del Piano Regolatore – Sistemazione strade, stralcio del piano Regolatore – Primo Lotto – Via Portelle e Viale delle Sorgenti.**
52. Di fatto le opere potrebbero essere state terminate dal concessionario dopo l'intervenuto scioglimento della fusione dei due comuni.
53. Tra tali opere realizzate dal vecchio subconcessionario vi sono senz'altro quelle giunte fino a noi e che la bozza di convenzione proposta per l'approvazione del Consiglio Comunale indica all'art 2 con la frase: "*opere di urbanizzazione a servizio esclusivo del Compendio Termale (pubblica illuminazione, rete viaria all'interno dell'area del Compendio)*".
54. Vi è innanzitutto da premettere che il termine "compendio termale" è stato originariamente utilizzato senza specifico riferimento alla dimensione della proprietà. Infatti, già il capitolato di oneri per la concessione d'uso delle Terme Luigiane definiva per "*compendio idro termale denominato Terme Luigiane gli edifici, terreni, sorgenti ed annessi*", quando era di tutta evidenza che le sorgenti non erano di proprietà del comune, ma concesse in uso dallo Stato. Il termine Compendio Termale, quindi, oggi non può che fare riferimento al complesso patrimoniale di proprietà dei due comuni destinato alla funzione termale. Tale complesso patrimoniale, almeno per quanto attiene agli immobili, non può essere difforme da quello indicato dai due comuni nella citata "Relazione di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale" del 2019.

55. Si badi bene che le particelle dichiarate dai sindaci di comproprietà hanno formato oggetto di una prima verifica catastale ad opera dell'Organo di Revisione (**Documento 29**) che si è quindi indotto a richiedere all'Ente una certificazione catastale completa dei beni di proprietà nel catasto urbano di Acquappesa. Tale richiesta non è stata assolta dagli uffici, che nella loro proposta di delibera considerano tali beni, per come d'uso in entrambi i comuni, di proprietà comune e indivisa dei comuni di Acquappesa e Guardia Piemontese. Si tratta dunque di beni patrimoniali di proprietà condivisa dei due enti, attribuita per 5/12 al comune di Guardia Piemontese e per 7/12 al comune di Acquappesa. Come già detto, tale ripartizione viene attribuita agli effetti del Verbale di Scioglimento di promiscuità del '43, che di fatto richiamerebbe un regolamento di scioglimento della comunione tra i due comuni risalente alla seconda parte dell'Ottocento.
56. Ricostruita la successione storica dei titoli di proprietà di quello che viene definito "compendio termale", se ne individua la natura di **compendio di beni pubblici di natura patrimoniale**, che sono destinati a pubblici servizi (godimento delle prestazioni termali da parte del pubblico) e, in quanto tali, ricompresi nel patrimonio indisponibile dei due enti nella misura dei 7/12 per Acquappesa e 5/12 per Guardia Piemontese. Tali beni patrimoniali indisponibili dei due comuni ricadono nel territorio amministrativo del comune di Acquappesa, per come indica pure il Documento C05 "Compendio Termale" del Piano Strutturale in corso d'approvazione nel comune di Guardia Piemontese (**Documento 38**).
57. Dalle evidenze catastali, e dagli elaborati allegati alla citata "Relazione di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale" del 2019 (**Documento 20**), emerge che tali beni patrimoniali sono limitrofi ad altri beni di diversa proprietà, al servizio dei quali sono state nel tempo realizzate opere di urbanizzazione, come ad esempio le strade, che, in quanto tali, non possono che ritenersi beni demaniali (in quanto di proprietà pubblica) e, più precisamente, del demanio comunale nel cui territorio ricadono (art 824 C.C.). E di fatti l'Elaborato 4 allegato alla citata Relazione (**Documento 22**) distingue la parte del Compendio Termale interessata allo sfruttamento delle acque termali (Sorgenti sulfuree del demanio regionale e Stabilimento San Francesco di proprietà comune e indivisa dei due comuni), dalla Parte del Compendio Termale complementare allo sfruttamento delle acque termali, nella cui perimetrazione rientrano beni demaniali e beni privati di altri soggetti.
58. Esiste dunque nel confine amministrativo del comune di Acquappesa, ai confini di Acquappesa e Guardia Piemontese, una porzione territoriale (definita dai due sindaci "isola territoriale") su cui insiste una concessione mineraria che attribuisce ai due enti, in qualità di concessionari, i poteri di polizia demaniale ai soli fini minerari, limitatamente all'area territoriale individuata dall'Ente Concedente (tale area viene definita "Parco Termale" e/o "Parco minerario" ed è definita dalla perimetrazione della concessione mineraria rilasciata dall'ente regionale). I poteri demaniali di che trattasi non hanno alcun contenuto patrimoniale e non può dunque operarsi confusione tra i termini "Compendio termale" e "Parco Termale", inteso solo quest'ultimo termine come definizione perimetrale dell'area concessa ai comuni per lo sfruttamento della sorgente termale, denominata "Terme Luigiane" (Decreto Dirigenziale della regione Calabria n. 16199 del 18/12/2019). Correttamente, dunque, l'Art. 1 della Bozza di Convenzione proposta "limita" l'oggetto della convenzione alla *"gestione di tutte le attività connesse con l'esercizio della concessione delle acque termali, fluenti dalle sorgenti sulfuree delle Terme Luigiane"*
59. Nell'area territoriale oggetto di concessione mineraria, quindi, in altri termini, il Parco Termale, sono situati beni patrimoniali di proprietà dei due enti, beni di proprietà di terzi e beni pubblici, costituiti dalle opere di urbanizzazione effettuate sulla base del contratto di subconcessione del '36, modificato nel '43.

60. D'altronde è la stessa storia amministrativa del Comune di Guardia Piemontese a convincere della natura di "strada pubblica" delle opere di che trattasi, per come le stesse vengono definite nella delibera del Consiglio Comunale di Guardia piemontese del 23/11/1961 (**Documento 4**), quando, definendo il confine del cedendo suolo all'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, si afferma: confinante "..... dagli altri lati con strade pubbliche".
61. Sui beni pubblici individuabili nell'Area Termale, dunque, i poteri di polizia demaniale diversi da quelli relativi alla concessione mineraria, così come i poteri di controllo a fini urbanistici, non possono che spettare al dirigente (in determinati casi di particolare gravità al sindaco) del Comune nel cui territorio ricadono i beni pubblici che qui interessano, che ricadono per l'appunto nel territorio amministrativo del Comune di Acquappesa. Allo stesso modo spettano al comune di Acquappesa la potestà tributaria, i compiti di polizia locale, la gestione dell'anagrafe civile e via discorrendo.
62. Non si ritiene significativa la CTU (**Documento 35**) trasmessa a quest'Organo di Revisione, tra gli altri atti, rilasciata nel contesto di un contenzioso amministrativo in cui, tra l'altro, il tecnico incaricato afferma: "Trattasi di area promiscua tra i comuni di Guardia Piemontese e Acquappesa, su cui entrambi i comuni, come da verbale del 1867 su citato in atti, effettuano congiuntamente la piena potestà amministrativa". Tale affermazione non corrisponde alle evidenze degli strumenti urbanistici del comune di Guardia Piemontese, né del Comune di Acquappesa, né risulta dagli atti prodotti per l'istruttoria di questo verbale, se si fa eccezione per la potestà amministrativa in materia di concessione mineraria, che discende dalla concessione mineraria in essere con la Regione Calabria e non dal titolo di proprietà di suoli o immobili situati nell'Area Termale. L'affermazione qui richiamata, che sembra avvalorare la tesi dell'"isola amministrativa", cioè della quota di territorio su cui due comuni esercitano le medesime funzioni amministrative, non è conforme peraltro alla legge istitutiva dei comuni di Guardia Piemontese e Acquappesa del 1945 (**Documento 34**), che espressamente fa riferimento alle "circoscrizioni territoriali preesistenti all'unione", senza fare minimamente cenno alla costituzione di un'eventuale "isola amministrativa".
63. Si può, ancora, richiamare l'orientamento espresso nel 1966 dal Ministero delle Finanze in materia di imposizione INVIM (**Documento 36**), trasmesso all'Organo di Revisione in data 22/02/2022. A fronte, infatti, della pretesa dei due comuni di volersi esimere dall'istituire l'imposta sull'incremento dei valori immobiliari, a motivo dell'esistenza delle Terme Luigiane, il Ministero delle finanze ribadiva che la presenza di un comprensorio termale dichiarato "di soggiorno e cura" non conferiva alcuno status speciale ai due comuni, che dovevano quindi adottare la delibera di istituzione dell'imposta al pari di ogni altro comune.
64. Per quanto finora ricostruito, gli oneri per la realizzazione e gestione delle opere pubbliche ricadenti nell'area perimetrata ai fini del Parco Termale competono al comune di Acquappesa, visto che ricadono tutte nel territorio del Comune di Acquappesa. E, d'altronde, le entrate per IMU eventualmente corrisposte da contribuenti aventi titoli di proprietà nell'area di che trattasi non possono che essere introitate dal Comune di Acquappesa, secondo le norme istitutive dell'ICI.
65. Né può valere eccepire che l'area su cui sono state costruite le strade era originariamente di proprietà dei due comuni. Si deve infatti osservare che gli accordi esistenti all'epoca tra l'ente concedente (allora comune unico) e il concessionario che ha realizzato le opere, prevedeva espressamente la cessione dell'opera al comune, diventato nel frattempo, ai sensi degli art. 822, 823 e 824 C.C e per effetto del DECRETO LEGISLATIVO LUOGOTENENZIALE 1 febbraio 1945, n. 27, per come ricostruito sulla base degli atti prodotti dall'Ente, il comune di Acquappesa. Può essere solo questo, infatti, il comune competente alla gestione del demanio pubblico nei propri confini amministrativi, secondo il principio che

- “spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico”, a prescindere dagli originari titoli di proprietà (art 823 CC, secondo comma).
66. Ne discende, ad esempio, che la manutenzione delle strade, e il costo della pubblica illuminazione delle stesse, ricadenti nei Fogli mappali 20 e 25 (Allegati 23 e 24) del comune di Acquappesa, sono di esclusiva competenza del comune di Acquappesa. Per la manutenzione delle strade, peraltro, vi è l'espressa previsione dell'art .14 Codice della Strada.
67. In merito alle strade incluse nell'area del Parco Termale, infatti, se pure si volesse speculare sulla possibilità, invero ritenuta remota dall'Organo di Revisione, che tali strade possano costituire beni patrimoniali in comproprietà dei due comuni, per effetto dell'originario assetto proprietario dei suoli su cui sono state realizzate, resta il consolidato orientamento giurisprudenziale di Cassazione secondo cui il comune è responsabile della manutenzione della strada che ricada nel proprio territorio, anche se questa è privata (e dunque a prescindere dal titolo di proprietà), quando è aperta al pubblico transito. Lo è quindi a maggior ragione per la strada pubblica, realizzata su terreno originariamente bene patrimoniale in comunione tra due comuni. E d'altronde che le strade siano un bene demaniale lo afferma lo stesso ufficio che ha predisposto la pratica nella mail del 22/02/2022.
68. La giurisprudenza di Cassazione è intervenuta in materia da ultimo con l'ordinanza n. 22569 del 16/10/2020, ove testualmente si ribadisce: *“al fine di determinare l'appartenenza di una strada al demanio comunale, costituiscono indici di riferimento, oltre l'uso pubblico, cioè l'uso da parte di un numero indeterminato di persone (il quale isolatamente considerato potrebbe indicare solo una servitù di passaggio), la ubicazione della strada all'interno dei luoghi abitati, l'inclusione nella toponomastica del Comune, la posizione della numerazione civica, il comportamento della P.A. nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica”*. Ebbene, non c'è dubbio che la strada inclusa nel perimetro del Parco Termale è d'uso pubblico, è ubicata all'interno di luogo abitato di Acquappesa, è inclusa nella toponomastica del solo Comune di Acquappesa (con la denominazione di Contrada Terme Luigiane), vi è la numerazione dei numeri civici, il comune di Acquappesa in tema di edilizia e urbanistica richiede strumenti di programmazione particolari per l'area territoriale di che trattasi, vedasi pag. 24 Norme Tecniche attuative del PRG (**Documento 37**). Agli atti istruttori di questo parere non è stato prodotto alcun documento che abbia dignità regolamentare speciale e che possa attribuire al comune di Guardia Piemontese il potere di esercitare la propria autorità amministrativa sui beni demaniali del comune di Acquappesa, e quindi sulle strade delle Terme Luigiane, in deroga al principio generale fissato dall'Art. 823 CC, secondo comma. Tale potere sembra escluderlo di fatto lo stesso Comune di Guardia Piemontese, che in allegato al proprio Piano Strutturale in corso di approvazione, indica la viabilità esistente e da realizzare e non contempla le strade ricomprese nell'area territoriale del Parco Termale (**Documento 38**). Sembra quindi difficile giustificare la contribuzione alla manutenzione di strade che non sono incluse nel novero delle “Strade esistenti e da realizzare” del proprio Piano Strutturale, benché ancora non approvato. Non può che essere dunque il comune di Acquappesa a dovere sostenere l'onere della manutenzione di queste strade.
69. Per tutto quanto precede si ritiene piuttosto elevato il rischio che l'atto amministrativo proposto per l'approvazione del Consiglio Comunale di Guardia Piemontese possa contenere gravi limiti di legittimità nella previsione secondo cui vengono “caricati” sul comune di Guardia Piemontese oneri che appaiono di esclusiva competenza del comune di Acquappesa.
70. Con la previsione di cui all'art. 2 della bozza dell'accordo proposto in approvazione, dunque, nella parte in cui si stabilisce che il Comune di Guardia Piemontese debba corrispondere i

5/12 degli oneri relativi alla manutenzione delle opere di urbanizzazione, si prevede a carico del comune di Guardia Piemontese un onere che non trova alcun corrispettivo vantaggio e che opera a esclusivo beneficio del comune di Acquappesa (l'unico a cui faccia carico per legge l'onere che si tenta di ripartire tra i due comuni). Da ciò ne discende che l'originaria suddivisione della rendita dello sfruttamento della risorsa termale (e del compendio patrimoniale ad essa destinata), previsto in 5/12 per il comune di Guardia Piemontese e 7/12 per quello di Acquappesa, risulta modificato, in maniera peraltro non quantificabile ex ante, per effetto della previsione contrattuale di che trattasi e comunque a tutto svantaggio del Comune di Guardia Piemontese.

71. Si ritiene dunque particolarmente rischiosa la soluzione individuata nella proposta di delibera all'art. 2 circa la ripartizione dei costi di manutenzione delle opere di urbanizzazione. Eventuali atti amministrativi che dovessero in futuro impegnare risorse dell'Ente sulla base del dubbio presupposto (almeno secondo i principi generali dell'ordinamento) circa la titolarità delle funzioni sulla presunta "isola territoriale", implicherebbero gravi responsabilità amministrative, sia a carico dei funzionari dell'Ente, che a carico dei suoi amministratori. Tale incertezza costituirebbe quasi certamente un freno per le attività a valle dell'approvazione della delibera proposta.
72. Tale rischio di legittimità permane almeno fino a quando non si conclude il processo definito a pag. 48 della VAS del Piano Strutturale in corso d'approvazione: *"Compendio Termale - Nelle varie fasi di concertazione e di pianificazione che segneranno e indirizzeranno verso l'approvazione definitiva del Piano strutturale comunale del comune di Guardia Piemontese, saranno chiarite e verificate le linee programmatiche e pianificatorie del compendio Termale nel quale il comune di Guardia piemontese unitamente al Comune di Acquappesa detiene la potestà amministrativa."* Una norma quale quella indicata all'art. 2 della bozza di convenzione, circa la contribuzione ai costi di manutenzione delle opere d'urbanizzazione localizzate nella circoscrizione territoriale del comune di Acquappesa, potrebbe risultare pienamente legittima solo all'esito dell'approvazione del Piano strutturale comunale definitivo, che non potrebbe prescindere, evidentemente, da uno specifico accordo dell'altro comune, che dovrebbe conseguentemente procedere all'adeguamento del suo statuto e dei suoi regolamenti, primo fra tutti quello edilizio, ma pure quelli in materia di IMU, TARI e via discorrendo.
73. A ciò si aggiunga che l'atto proposto in deliberazione non disciplina in alcun modo le competenze di polizia demaniale "non mineraria" sui beni ricadenti nel perimetro della concessione mineraria oggetto di concessione congiunta. Dal che discende, quindi, che, in caso di necessità, non è assolutamente chiaro se a dovere intervenire per l'esercizio dei poteri di polizia demaniale possa essere il funzionario responsabile dello stipulando contratto di servizio, ovvero se debba essere il funzionario del comune competente territorialmente. Né risulta disciplinato l'accordo, eventuale o necessario, tra i due comuni circa l'esercizio di tale competenza.
74. E di certo non è superfluo richiamare quanto siano delicati tali aspetti, per come ha pure dimostrato la sentenza emessa dal TAR Calabria con numero N. 01949/2021 REG.PROV.COLL, in data 8/11/2021 (**Documento 15**). E soprattutto non è superfluo quali effetti economico-finanziari possano avere condotte illegittime in materia di esercizio del potere di polizia demaniale.

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

Visti:

- il D.Lgs. n. 267/2000;
- il D.Lgs. n. 118/2011;
- lo Statuto Comunale;
- il vigente Regolamento comunale di contabilità;

ESPRIME

75. Gravi riserve sulla proposta di delibera oggetto di parere, avvertendo gli amministratori che si apprestano a valutarla che essa contempla un profilo di rischio di legittimità eccessivo, attesa l'importanza del tema trattato e degli interessi, individuali e collettivi, in gioco. Gli Enti hanno l'onere di completare con la massima sollecitudine il percorso amministrativo avviato con l'approvazione del Regolamento sulla gestione termale, avvenuta nell'ottobre 2020, per come ha pure indicato il TAR nella sua richiamata ultima sentenza; ma di certo devono assicurarsi di farlo nella piena legittimità degli atti assumendi. E peraltro il rischio che l'individuata criticità possa produrre conseguenze economiche negative e patrimoniali è ritenuto eccessivamente alto, se si considerano le attuali condizioni di equilibrio del bilancio dell'Ente.
76. Di tali riserve, e dei rischi ad esse riconducibili, dopo avere preventivamente edotto gli uffici e gli amministratori stessi nel corso della riunione del 9 febbraio u.s., l'Organo di Revisione ritiene di dovere rendere edotto il Consiglio Comune di Guardia Piemontese che si appresta a valutare l'atto proposto. Per tale ragione l'Organo di Revisione

RACCOMANDA

77. Di prevedere espressamente le modalità di pagamento dei canoni di concessione e gli effetti eventualmente liberatori sulle obbligazioni in capo ai singoli enti, compatibilmente con la legge e il regolamento regionale sulle concessioni minerarie e termali. Solo una tale previsione può evitare all'Ente di effettuare una duplice previsione di spesa nel bilancio preventivo: la prima per la quota parte di oneri del servizio associato risultante dall'obbligazione assunta con la convenzione, la seconda per il canone di concessione che la Regione può pretendere direttamente dall'Ente in ragione della concessione termale.
78. Di correggere le criticità finora indicate valutando, in modo prioritario, la rimozione, dall'art. 2 della proposta di convenzione, dell'espressione "• Gestione delle opere di urbanizzazione a servizio esclusivo del Compendio Termale (pubblica illuminazione, rete viaria all'interno dell'area del Compendio)".
79. Di adeguare le previsioni di bilancio in base alla quantificazione degli oneri di funzionamento della Convenzione e del ruolo che il Comune di Guardia Piemontese andrà a svolgere, non potendosi altrimenti autorizzare il sindaco a sottoscrivere la convenzione (per come peraltro indicato dallo stesso parere di regolarità contabile apposto sulla proposta di delibera in data 23/02/2022).
1. A ciò peraltro induce, in maniera più esplicita, il parere reso dal Responsabile del Settore Economico per come recapitato in data 04/03/2022.

SUGGERISCE

80. di valutare l'integrazione del contenuto della bozza di convenzione con norme finalizzate ad assicurare la continuità gestionale anche in caso di "blocco" delle funzioni decisionali per disaccordo tra i due enti, come ad esempio:
- un meccanismo di sblocco nel caso in cui non vi sia accordo tra i due sindaci in sede di conferenza (art 7 comma 3).
 - un meccanismo di sblocco nel caso in cui su una determinata decisione non si raccoglie la conforme determinazione dei due consigli comunali (Art 2, comma 1)
 - la possibilità che l'articolazione dei Servizi possa cambiare nel tempo (Art. 2, comma 3). Chi deve provvedere se questa cosa si rendesse opportuna o necessaria?
 - un regime di prorogatio nel caso in cui allo scadere del triennio i due comuni ritardano ad individuare il nuovo capofila (Art 3, comma 4).

21

SEGNALA

81. che sarebbe opportuno prevedere che il comune capofila possa richiedere un'anticipazione all'altro comune nel caso in cui i costi sostenuti dovessero essere superiori ad una determinata soglia (Art. 4, comma 3).

SOLLECITA

82. Infine, per meglio consentire ai Consiglieri Comunali di valutare l'effettiva portata economica dell'atto in corso d'approvazione, di rendere ulteriori informazioni di dettaglio circa il Piano economico Finanziario per come segue:
- 1 – indicare il prezzo per unità di misura e la quantità annua della risorsa idrica distribuita allo stabilimento e fuori compendio
 - 2 – Indicare i criteri di previsione del costo del personale
 - 3 – Indicare i criteri di previsione del costo per consulenze legali. Va da sé che i due comuni non possono imputare alla nuova gestione i costi delle attività antecedenti al termine fissato dall'Art. 10.
 - 4 – Indicare se le previsioni economiche finanziarie si riferiscano alla sola fase iniziale del contratto prevista ovvero al suo funzionamento a regime.
 - 5.- Indicare il costo presuntivo degli oneri di concessione da corrispondere all'ente Regione e le relative modalità di calcolo.

Cosenza, lì 04/03/2022

L'organo di revisione