



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DELLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

**nell'adunanza tenuta in video conferenza del 26 novembre 2020
con la partecipazione dei rappresentanti del Comune di Genova**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

Viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto l'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Esaminata la relazione dell'organo di revisione economico-finanziario sul rendiconto consuntivo 2018 del Comune di Genova (GE);

Visto il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, e in particolare gli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 8-bis;

Visto il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, recante misure in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile;

Visto il decreto n. 16 del 20 marzo 2020, con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto le misure organizzative per l'esercizio delle funzioni di controllo, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica

Vista la delibera del Consiglio dei ministri 29 luglio 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da COVID-19 fino alla data del 15 ottobre 2020;

Considerato che il suddetto termine è stato successivamente prorogato, con apposito DPCM 7 ottobre 2020, alla data del 31 gennaio 2021;

Visto l'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del d.l. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante regole tecniche ed operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 73/2020 che, in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ha convocato in video conferenza l'odierna adunanza;

Udito il relatore, consigliere dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

A seguito dell'esame della relazione-questionario del Collegio dei revisori dei conti sul rendiconto consuntivo 2018 del Comune di Genova, inviata alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché della successiva attività istruttoria, il magistrato competente ha chiesto la convocazione del Comune in adunanza al fine di valutare collegialmente, previa audizione dei suoi rappresentanti, le potenziali criticità gestionali e/o irregolarità finanziarie necessitanti di approfondimento (chiedendo, altresì, ulteriori precisazioni, fornite dal Comune in data 23 novembre 2020).

All'adunanza del 26 novembre 2020 sono intervenuti, in rappresentanza del Comune, il vice Sindaco e Assessore al Bilancio, Lavori Pubblici, Manutenzioni e Verde Pubblico, avv. Pietro Piciocchi, la Direttrice dei Servizi Finanziari, dott.ssa Magda Marchese; la Direttrice del Servizio Pianificazione strategica e Governance societaria, dott.ssa Lidia Bocca; la Direttrice del Servizio Valorizzazione Patrimonio e Demanio marittimo, dott.ssa Simona

Lottici; la Direttrice del Servizio Politiche delle Entrate, dott.ssa Natalia Boccardo; il Presidente del Collegio dei revisori, dott. Massimo Alberghi. All'esito della discussione, il Collegio ha ritenuto di acquisire ulteriori chiarimenti, forniti dal Comune, previa istanza del Presidente della Sezione formulata nel corso dell'adunanza, in data 9 dicembre 2020.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni-questionario trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare il controllo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Inoltre, la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In ordine agli esiti, l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL dispone che qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno*", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", ed a trasmettere le misure correttive adottate, in modo che il giudice contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se i medesimi sono idonei a rimuovere le

irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione o di esito negativo della valutazione, “è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

Qualora le irregolarità contabili o finanziarie accertate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione di una pronuncia imponente l'adozione di misure nei ristretti termini prescritti dall'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, il procedimento di controllo si chiude con l'accertamento delle irregolarità o criticità gestionali, con lo scopo di adottare interventi idonei al superamento in occasione del primo ciclo di bilancio utile o di prevenire l'insorgenza di ulteriori situazioni di squilibrio o deficitarietà.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 hanno istituito una tipologia di controllo funzionale a prevenire danni agli equilibri di bilancio, collocandosi, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione e risultando compatibili con l'autonomia riconosciuta a regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento europeo, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I. Gestione finanziaria delle entrate. Andamento della riscossione in conto residui.

L'esame dell'elenco dei residui attivi al 31 dicembre 2018, distinti per anno di provenienza, analizzati anche alla luce del questionario del Collegio dei revisori sul rendiconto consuntivo 2018, nonché del parere rilasciato dal medesimo Organo ex art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000, ha evidenziato una cospicua consistenza di crediti risalenti nel tempo, riassunti nel prospetto che segue.

DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI AL 1/1/2018	RISCOSSIONI IN C/RESIDUI NEL 2018	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RESIDUI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 31/12/2018	
TITOLO 1 ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	142.713.823,55	26.849.964,57	115.863.858,98	36.061.230,69	151.925.089,67	
di cui:	IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI	137.060.941,66	22.719.733,13	114.341.208,53	30.024.832,78	144.366.041,31

	COMPARTECIPAZIONI DI TRIBUTI	1.638.658,41	116.007,96	1.522.650,45	-	1.522.650,45
	FONDI PEREQUATIVI DA AMMINISTRAZIONI CENTRALI	4.014.223,48	4.014.223,48	-	6.036.397,91	6.036.397,91
TITOLO 2	TRASFERIMENTI CORRENTI	9.315.519,77	5.253.188,25	3.896.328,00	30.442.375,30	34.338.703,30
di cui:	DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	7.044.096,44	3.245.734,56	3.646.879,44	28.578.540,91	32.225.420,35
	DA FAMIGLIE	-	-	-	-	-
	DA IMPRESE	616.017,47	589.765,47	20.150,00	729.890,54	750.040,54
	DA ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	510.871,21	497.710,77	12.640,44	110.139,30	122.779,74
	DA UNIONE EUROPEA E RESTO DEL MONDO	1.144.534,65	919.977,45	216.658,12	1.023.804,55	1.240.462,67
TITOLO 3	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	79.421.895,75	38.167.704,86	140.366.887,13	62.301.262,81	202.668.149,94
di cui:	VENDITA DI BENI E SERVIZI E PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	43.350.832,14	23.202.919,05	19.455.875,44	31.478.095,74	50.933.971,18
	PROVENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE IRREGOLARITA' E DEGLI ILLECITI	113.426.655,90	8.500.544,00	104.926.111,90	23.802.439,22	128.728.551,12
TITOLO 4	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	78.192.081,11	18.068.558,29	59.337.788,87	94.704.004,33	154.041.793,20
di cui:	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	69.391.423,49	17.944.331,22	50.819.100,14	94.131.389,15	144.950.489,29
	ENTRATE DA ALIENAZIONE DI BENI	229.344,90	80.566,00	133.561,08	183.521,46	317.082,54
	ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.571.312,72	43.661,07	8.385.127,65	389.093,72	8.774.221,37

L'esposta mole di residui attivi ha palesato difficoltà nella relativa riscossione, con particolare riguardo ai tributi che finanziano la gestione del servizio rifiuti (la cui percentuale di incasso, nel quinquennio antecedente al 2018, si è attestata al 14,67 per cento), per le sanzioni per violazioni al codice della strada (percentuale al 7,89 per cento), nonché per i proventi da fitti attivi e canoni patrimoniali (percentuale al 36,61 per cento).

Il Comune, nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2018, ha motivato la persistenza di residui con anzianità superiore ai cinque anni in quanto correlati a ruoli coattivi in corso di emissione o di incasso da parte di Agenzia delle entrate-Riscossione, a contenziosi con altre pubbliche amministrazioni, a progetti finanziati da terzi, in corso di esecuzione e/o ultimati e rendicontati (ma per i quali si attende l'erogazione) e a dichiarazioni di fallimento dei debitori.

Tali evidenze hanno condotto a verificare l'ammontare delle riscossioni registrate nel 2019 e nei primi mesi del 2020 per i residui attivi mantenuti al 31 dicembre 2018, (in particolare, per taluni accertamenti di importo maggiormente rilevante), le azioni intraprese dal Comune in merito al contrasto dell'evasione tributaria e tariffaria, nonché la consistenza degli accantonamenti effettuati al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel risultato di amministrazione (e la loro conformità ai principi contabili applicati di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011).

I.I In relazione al **Titolo I, entrate tributarie** (palesanti residui attivi complessivi, al 31 dicembre 2018, per euro 151.925.089), sono state approfondite le seguenti posizioni:

a) Tutela e igiene ambientale (TIA), anni 2010-2012 - attività di controllo. A fronte di residui 2018, derivanti da esercizi anteriori (2017 e precedenti), per complessivi euro 26.068.077, ne rimangono, al 17 giugno 2020, euro 24.897.076. La percentuale di riscossione nel 2019 e nella prima metà del 2020 si attesta al 6,92 per cento. Gli importi in oggetto sono relativi a ruoli affidati ad Agenzia delle Entrate-Riscossione (la sentenza della Corte costituzionale n. 238/2009 ha affermato la natura tributaria della TIA e l'attribuzione ai comuni o, per essi, al soggetto gestore, delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione coattiva);

b) Tributo sui rifiuti e servizi (TARES-TARI), anni 2013-2017. I residui a rendiconto 2018, derivanti da esercizi anteriori (2017 e precedenti) ammontavano a euro 88.050.870 e, al 17 giugno 2020, permangono da incassare per euro 73.356.002 (con percentuale di riscossione,

nell'arco temporale gennaio 2019-giugno 2020, pari al 19,68 per cento). Il Comune ha evidenziato che le attività di sollecito ed accertamento della TARES 2013 (a causa della complessità di gestione del tributo, che, di fatto, ha comportato una doppia bollettazione) si sono concluse con l'emissione, nel 2018, di un ingente numero di solleciti e di avvisi di accertamento (determinando incassi per euro 1.931.727). Nel corso del 2019 è stato emesso il primo ruolo TARES 2013 e, nel corrente anno 2020, verrà iscritto a ruolo l'intero importo. Nel 2019, inoltre, è stata avviata una eccezionale attività di monitoraggio sulle annualità pregresse, estendendo al periodo 2014-2019 l'invio di solleciti o accertamenti per omesso parziale pagamento. L'attività è proseguita nel 2020, in cui è stata programmata l'emissione del primo ruolo TARI su annualità plurime.

Per entrambi i tributi (TIA e TARES), palesanti, complessivamente, al 31 dicembre 2018, residui attivi per euro 140.770.242 (mentre, come visto, quelli derivanti da esercizi anteriori sommano poco più di 114 milioni di euro), il Comune ha stanziato un fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione 2018 di euro 112.883.804 (pari al 80,23 per cento). Anche nel rendiconto 2019, a fronte di residui attivi complessivi, a titolo di TIA e TARES, di euro 145.144.184, il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione ammonta a euro 118.445.424 (pari al 81,61 per cento).

Il Comune, inoltre, attesta di aver stanziato, nel rendiconto 2018, un ulteriore accantonamento di euro 2.500.000, in relazione a passività potenziali derivanti dalla gestione tributi, che, in base a quanto desumibile sia dalla relazione dell'Organo di revisione ex art. 239 TUEL che dalla relazione al rendiconto (e precisato nella memoria del 23 novembre 2020) è compreso anche fra le quote accantonate del risultato di amministrazione 2019.

I.II In merito al **Titolo II, Entrate per trasferimenti correnti** (palesanti residui attivi complessivi, al 31 dicembre 2018, per euro 34.338.703), l'esame si è incentrato sulle somme dovute dal Ministero della giustizia a rimborso delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, il cui accertamento è stato assunto nel 2014 e conservato per euro 968.105. Il Comune ha precisato che tale somma si inserisce in un più ampio contenzioso con il Ministero della giustizia, relativo al concorso dello Stato nelle spese di funzionamento degli uffici giudiziari sino al 31 agosto 2015, nel cui ambito è stato ingiunto il pagamento dell'importo di euro 30.035.862, in riferimento agli oneri sostenuti e rendicontati tra il 1998 ed il 2015 (ingiunzione n. PG/2019/163136 del 8 maggio 2019, emessa ai sensi regio decreto n. 639 del 1910). Contro tale provvedimento, il Ministero ha fatto istanza di sospensione,

accolta dal Tribunale di Genova, con ordinanza del 16 dicembre 2019, limitatamente alla differenza tra la somma oggetto di ingiunzione e quella di euro 6.055.183, riconosciuta dallo Stato (cfr. art. 3, comma 4, DPCM 10 marzo 2017), fissando l'udienza al 22 settembre 2020.

Il magistrato istruttore ha ritenuto necessario, pertanto, acquisire un aggiornamento sull'esito di tale udienza, sull'eventuale avvenuta riscossione della somma già riconosciuta dallo Stato (euro 6.055.183), nonché sulla corretta iscrizione a residuo attivo dell'intero importo di euro 30.035.862 oggetto dell'ingiunzione (eventualmente, sterilizzato da apposito accantonamento a FCDE), non reperita nella documentazione contabile prodotta.

Il Comune, nella memoria del 23 novembre 2020, ha rappresentato di essere in attesa, per l'iscrizione dell'intera somma a bilancio, degli sviluppi della causa in corso e che l'udienza sopra indicata è stata rinviata al 28 gennaio 2021. Inoltre, ha fornito lo stato di attuazione degli ulteriori adempimenti intrapresi, *in primis* la notifica al Ministero dell'atto di precetto in relazione all'importo, non sospeso, di euro 6.055.183. Avverso tale atto, tuttavia, il Ministero ha proposto opposizione ai sensi dell'art. 61 c.p.c., con udienza in merito fissata al 30 novembre 2020 e istanza di sospensione, già discussa, respinta dal Tribunale. Avverso tale reiezione, il Ministero ha proposto reclamo al Tribunale in composizione collegiale, ancora una volta respinto con ordinanza ex art. 669-terdecies c.p.c. in data 29 ottobre 2020. Pertanto, il Comune ha notificato atto di pignoramento presso terzi, con udienza fissata davanti al Tribunale di Roma il 3 giugno 2021.

I.III L'esame dei residui attivi iscritti al **Titolo III, Entrate extratributarie** (pari, al 31 dicembre 2018, ad euro 202.668.149), ha interessato i seguenti accertamenti di importo maggiormente rilevante e risalenti nel tempo:

a) Recupero spese per asili nido e scuole per l'infanzia, i cui residui relativi agli esercizi 2012-2017, erano pari, a fine 2018, ad euro 2.055.853. Il Comune ha fornito il valore aggiornato a giugno 2020 (euro 1.991.457, in lieve riduzione), nonché precisazioni sulla procedura di riscossione, basata sull'adozione di un applicativo informatico che gestisce l'intero procedimento (iscrizione, rilevazione dei pasti, bollettazione, riscossioni), fra cui l'emissione di richieste bimestrali di pagamento. Il Comune provvede al recupero della morosità mediante sollecito bonario a conclusione dell'anno scolastico oppure con diffida di pagamento in relazione al precedente. In caso di esito negativo (anche delle rateizzazioni concesse per le diffide), procede ad emissione di ruolo coattivo.

b) Recupero delle spese di refezione per scuole materne, primarie e secondarie di primo grado, i cui residui, relativi agli anni 2012-2017, ammontavano nel rendiconto 2018 ad euro 12.413.746. Le successive riscossioni, registrate fino a metà 2020, hanno ridotto il valore ad euro 11.478.223. Le azioni di recupero coattivo ricalcano quanto descritto in precedenza.

c) Proventi da impianti sportivi, i cui residui degli anni 2009-2017, ammontanti, a fine 2018, a euro 1.101.170, si sono sensibilmente ridotti, al 17 giugno 2020, ad euro 258.761. Le azioni per il recupero della morosità comprendono solleciti, piani di rientro concordati, compensazione parziale o totale dei canoni (a fronte di interventi di competenza comunale eseguiti a spese del concessionario), risoluzione del contratto e conseguente sgombero dell'impianto (con escussione della relativa fidejussione), emissione di cartelle esattoriali (e gestione dell'eventuale conseguente contenzioso).

d) Canoni da concessione di suolo pubblico (COSAP) e concessioni patrimoniali diverse, i cui residui attivi, riferiti agli esercizi 2007-2017, ammontavano, al 31 dicembre 2018, a euro 2.658.954, ridotti, al 31 dicembre 2019, a seguito del riaccertamento di alcune posizioni e di riscossioni, ad euro 2.179.919. I dati rilevati a novembre 2020, trasmessi nella relazione post adunanza, evidenziano riscossioni per 342.246 euro.

La tabella sotto riportata evidenzia come si tratti, in prevalenza, di entrate a titolo di COSAP, oltre a concessioni patrimoniali di beni.

Residui al 31/12/2018 provenienti da esercizi anteriori (2017 e precedenti)	Riaccertamento 2019	Riscossioni 2019	<u>Rendiconto 2019</u>	Riscossioni al 16/11/2020	<u>Importo al novembre 2020</u>
Diritti di godimento	42.641,47	42.641,47	-	-	42.641,47
COSAP	2.077.507,15	2.040.835,38	355.200,21	303.784,65	1.381.850,52
Concessioni su beni	538.803,76	519.221,84	451.642,63	38.461,34	413.181,29
totale	2.658.952,38	2.602.698,69	422.779,42	342.245,99	1.837.673,28

In relazione al Canone per occupazione spazi e aree pubbliche, il Comune ha informato che, nel corso del 2020, sono stati emessi i ruoli coattivi per le annualità 2017 e antecedenti.

e) Sanzioni da attività di controllo, repressione irregolarità ed illeciti diversi, i cui residui derivanti dagli anni 2012-2017, ammontanti, a fine 2018, ad euro 104.898.130. Sono stati riscossi per circa 7,5 milioni di euro nel corso del 2019 e del 2020, riducendosi a euro 97.289.466. Si tratta, principalmente, delle seguenti entrate.

Residui al 31/12/2018 provenienti da esercizi anteriori (2017 e precedenti)		Residui complessivi a <u>rendiconto 2019</u>	Riscossioni 2020 al 16/11/2020	<u>Importo al 16/11/2020</u>
Sanzioni per violazione al Codice della strada	98.550.969,47	93.068.713,83	2.109.314,99	91.010.497,92
Infrazioni al Regolamento di polizia urbana	6.347.160,89	6.304.517,84	25.549,50	6.278.968,34
totale	104.898.130,89	99.373.231,67	2.134.864,49	97.289.466,18

In relazione alle sanzioni per infrazioni al codice della strada (sommanti, a fine 2018, euro 98.550.969), il Comune ha ricordato che, di norma, la riscossione di quelle emesse negli ultimi mesi dell'anno avviene entro i primi mesi del successivo (precisazione che, per inciso, non riguarda i residui oggetto di esame, riferiti a posizioni iscritte in esercizi precedenti a quello di osservazione) e che, per quelle non pagate nei sessanta giorni seguenti, viene emesso un avviso bonario e, in caso di esito infruttuoso, il ruolo coatto ingiuntivo.

Gli stessi termini valgono per le infrazioni al Regolamento di polizia urbana, in cui, tuttavia, nel caso di mancato pagamento, la Direzione di polizia locale emette ordinanza ingiunzione, per un importo che, di norma, è pari al doppio della sanzione imposta sul verbale di accertamento e contestazione.

f) Interessi su ruoli pregressi manutenzione infrastrutture, verde e parchi, categoria di entrata nella quale risulta mantenuto l'accertamento n. 120/2016, palesante un residuo attivo 2018 di euro 9.393.936. Quest'ultimo, accertato in seguito alla sentenza della Corte di cassazione n. 15539/2014, per il risarcimento dei danni patiti dal Comune in conseguenza di un evento franoso verificatosi nel 1969, è stato cancellato per inesigibilità, in sede di riaccertamento 2019, con conseguente riduzione dell'accantonamento a FCDE.

Il Comune, nella memoria del 23 novembre 2020, ha informato che il residuo in esame è stato cancellato dalla contabilità finanziaria e iscritto a conto del patrimonio, essendo trascorsi oltre tre anni dalla scadenza del credito, qualificato come di dubbia e difficile esazione, dato il pregresso fallimento del debitore. Pertanto, il Responsabile del servizio competente ha ritenuto opportuno, in applicazione del principio contabile (allegato n. 4/2 al d.lgs. 118 del 2011, paragrafo 3.3), operare lo stralcio dal conto del bilancio.

g) Rimborso utenze da terzi, il cui residuo attivo, riferito agli anni 2014-2017, era pari, a fine 2018, ad euro 1.971.655 e si è ridotto, a giugno 2020, in virtù di incassi, ad euro 1.593.684.

In particolare, nel corso del 2019 è stata recuperata dall'ASL n. 3 la cifra di euro 377.970, relativa a utenze di immobili utilizzati da strutture sanitarie, mentre, per le somme residue, continuano le azioni tese al recupero, anche mediante compensazione con eventuali importi di cui il Comune è debitore.

I.IV Per quanto concerne i residui attivi di **Titolo IV - Entrate in conto capitale** (pari, al 31 dicembre 2018, ad euro 154.041.793), sono stati oggetto di esame solo alcuni accertamenti campionati in ragione della loro maggiore anzianità (oltre dieci anni), riservandosi successivi approfondimenti istruttori (il rendiconto 2018 palesa, infatti, estendendo l'esame ai crediti oltre il quinquennio, una cospicua mole di residui attivi, pari a circa 25 milioni di euro, derivanti da finanziamenti concessi da terzi fra il 2011 ed il 2012).

Il Comune ha fornito, per le seguenti campionate posizioni, le motivazioni per il mantenimento e indicazioni sullo stato di realizzazione ovvero di successiva cancellazione:

a) contributi di cui all'art. 2 della legge n. 94 del 1982, dell'importo di euro 572.242, i cui fondi risultano ancora giacenti presso la Cassa depositi e prestiti, in quanto utilizzabili esclusivamente per la realizzazione straordinaria di programmi abitativi. L'Amministrazione sta valutando un diverso utilizzo di tali risorse, anche alla luce delle modifiche normative tese a fronteggiare l'emergenza Covid-19.

b) il residuo di euro 2.532.757, proveniente dall'esercizio 1998, riguarda interventi alle sezioni idrauliche dei rivi Sant'Anna e Carbonara. La rendicontazione dei lavori è stata presentata alla Regione Liguria nel 2016, la quale ha inoltrato la documentazione al Ministero competente e sollecitato il trasferimento delle somme, al momento senza esito.

c) in merito ai finanziamenti di cui alla delibera CIPE del 12 maggio 1998, finalizzati alla ristrutturazione della condotta sottomarina del depuratore Valpolcevera, l'opera è stata realizzata, ma la riscossione del residuo di euro 786.435, accertato nel 2000, è subordinata all'approvazione del collaudo, interrotto a causa del fallimento dell'impresa esecutrice (che il Comune presume di portare a termine entro il 2020).

Data la natura delle descritte somme, costituite da finanziamenti provenienti dallo Stato o da altri enti pubblici, il Comune non ha effettuato accantonamenti a FCDE, in aderenza alla facoltà concessa dai principi contabili (allegato n. 4/2 al d.lgs. 118 del 2011, par. 3.3).

I.V Accantonamenti a FCDE nel risultato di amministrazione

Il Comune ha trasmesso i prospetti di determinazione della quota complessivamente

accantonata a FCDE nei risultati di amministrazione 2018 e 2019, precisando le modalità di calcolo, nonché i presupposti assunti alla base: scelta della media semplice, ritenuta più oggettiva perché non attribuisce pesi differenti alle singole annualità; esclusione dalle entrate di dubbia e difficile esazione, oltre a quelle indicate nei principi contabili, anche delle mere regolarizzazioni di poste di entrata e uscita e delle entrate in conto capitale la cui riscossione è successiva alla rendicontazione; condivisione delle percentuali applicate con i responsabili della gestione delle entrate, soprattutto qualora la quantificazione sia integrata dalla ricostruzione con dati extracontabili (ad esempio, pregresso accertamento, totale o parziale, per cassa). Si riportano i prospetti relativi alla quota accantonata a FCDE nei risultati di amministrazione 2018 e 2019, con il dettaglio delle voci oggetto di istruttoria.

TIT		Residui 2018 totali	Totale crediti dubbia esigibilità 2018	Accantonamento FCDE 2018	
1	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	151.925.089,67	141.070.543,53	113.199.264,01	80,24%
	di cui: imposte, tasse e proventi assimilati	144.366.041,31	141.070.543,53	113.199.264,01	80,24%
	di cui: <i>TARI/TIA/TARSU</i>		140.700.242,44	112.883.804,51	80,23%
2	TRASFERIMENTI CORRENTI	34.338.703,30	608.694,00	123.252,73	20,25%
	di cui:				
	- da amministrazioni pubbliche	32.225.420,35			
	- da famiglie	-			
	- da imprese	750.040,54			
	di cui: <i>sponsorizzazioni / trasferimenti da privati</i>		608.694,00	123.252,73	
	- da istituzioni sociali private	122.779,74			
- dall'Unione Europea e dal resto del mondo	1.240.462,67				
3	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	202.668.149,94	192.969.604,04	153.070.900,71	79,32%
	di cui: - vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	50.933.971,18			
	di cui: <i>proventi asili, scuole infanzia/refezione</i>		22.346.833,39	13.366.819,58	59,82%

	<i>proventi uso centri sportivi</i>		1.792.314,94	1.398.543,35	78,03%
	<i>COSAP: canone occupazione spazi e aree pubbliche</i>		3.969.966,35	2.263.956,78	57,03%
	<i>fitti reali di fabbricati, terreni, immobili ERP</i>		9.051.881,13	1.833.414,91	20,25%
	- proventi da attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	128.728.551,12			
	di cui:				
	<i>somme esatte per infrazioni al Codice della strada</i>		120.469.839,11	111.071.900,23	92,20%
	<i>infrazioni amministrative</i>		8.257.357,81	8.185.771,76	99,13%
	- interessi attivi	9.759.656,73	9.395.534,75	9.395.534,75	100,00%
	- rimborsi e altre entrate correnti	9.784.133,34			
	di cui:				
	<i>rimborso utenze da terzi</i>		2.113.384,54	1.510.970,47	71,50%
4	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	154.041.793,20	12.223.118,38	11.083.905,87	90,68%
	di cui:				
	- contributi agli investimenti		3.306.870,98	2.574.292,13	77,85%
	- entrate da alienazione di beni materiali e immateriali		317.082,54	210.222,91	66,30%
	- altre entrate in conto capitale		8.599.164,86	8.299.390,83	96,51%
5	ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	69.745.311,44	-	-	
	Totale FCDE 2018			277.477.323,33	

TIT		RESIDUI 2019 totali	Totale crediti dubbia esigibilità 2019	Accantonamento FCDE 2019	
1	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	150.677.965,43	145.721.092,83	118.766.226,01	81,50%
	di cui:				
	imposte, tasse e proventi assimilati	149.297.380,32	145.721.092,83	118.766.226,01	81,50%
	di cui:				
	<i>TARI/TIA/TARSU</i>		145.144.184,73	118.445.424,32	81,61%
2	TRASFERIMENTI CORRENTI	25.487.964,07	1.190.786,90	391.397,75	32,87%
	di cui:				
	- da amministrazioni pubbliche	23.753.222,07			
	- da famiglie	17.958,90			

	- da imprese	889.696,46			
	di cui:				
	<i>sponsorizzazioni / trasferimenti da privati</i>		885.646,46	324.886,80	36,68%
	- da istituzioni sociali private	340.766,24			
	- dall'unione europea e dal resto del mondo	486.320,40			
3	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	231.430.608,19	218.989.259,79	173.569.679,26	79,26%
	di cui:				
	- vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	66.906.997,34			
	di cui:				
	<i>proventi asili, scuole infanzia/ refezione</i>		26.617.931,48	17.354.667,28	65,20%
	<i>proventi uso centri sportivi</i>		1.424.573,74	1.077.832,49	75,66%
	<i>COSAP: canone occupazione spazi ed aree pubbliche</i>		4.669.590,01	2.667.466,24	57,12%
	<i>fitti reali di fabbricati, terreni, immobili ERP</i>		17.518.463,41	3.646.709,55	20,82%
	- proventi da attività di controllo e repressione irregolarità e illeciti	151.837.035,47			
	di cui:				
	<i>somme esatte per infrazioni al Codice della strada</i>		141.065.965,54	130.717.930,31	92,66%
	<i>infrazioni amministrative</i>		10.760.582,23	10.671.339,00	99,17%
	- interessi attivi	120.498,13	80.797,63	79.737,59	98,69%
	- rimborsi e altre entrate correnti	10.254.239,68			
	di cui:				
	<i>rimborso utenze da terzi</i>		1.733.959,89	1.295.143,83	74,69%
4	ENTRATE IN CONTO CAPITALE	142.398.382,38	3.709.628,66	3.350.741,64	90,33%
	di cui:				
	- contributi agli investimenti		2.400.836,88	2.147.969,16	89,47%
	- entrate da alienazione di beni materiali e immateriali		252.853,21	174.203,76	68,90%
	- altre entrate in conto capitale		1.055.938,57	1.028.568,72	97,41%
5	ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	62.337.495,74	24.074,31	16.344,05	67,89%
	Totale FCDE 2019			296.094.388,71	

I.VI Il deferimento in adunanza è stato effettuato al fine di valutare collegialmente la situazione complessiva dei residui attivi del Comune, in particolare alla luce delle palesate

difficoltà nella riscossione delle posizioni risalenti nel tempo e dell'eventuale necessità dell'implementazione di misure più efficaci, oltre che nella fase di riscossione coattiva, in quella prodromica, di gestione delle varie entrate da parte delle direzioni competenti.

Il Comune, nella memoria del 23 novembre 2020, ha fatto pervenire un prospetto riportante l'aggiornamento delle riscossioni intervenute al 16 novembre 2020, relative ai residui antecedenti al 2018, che palesa un incremento di euro 2.092.155 rispetto agli incassi al 17 giugno 2020, comunicati in precedenza, per un totale, nel 2020, di euro 4.807.769.

Entrata	Residui ante 2018 mantenuti nel <u>rendiconto 2019</u>	Riscossioni intervenute nel 2020 (al 16/11/2020)	<u>Importo residuo</u> al 16/11/2020
TIA esercizi 2010/2012	25.148.110,19	432.172,00	24.715.938,19
TARES-TARI esercizi 2013/2017	74.392.649,08	1.731.980,92	72.660.668,16
Sanzioni da attività di controllo e repressione irregolarità ed illeciti diversi	126.115.026,20	2.515.937,49	123.599.088,71
Recupero spese refezione asili nido e scuole diverse	11.600.225,90	200.592,77	11.399.633,13
Proventi da impianti sportivi anni 2009/2017	258.761,24	0,59	258.760,65
COSAP e concessioni patrimoniali, anni 2007/2017	2.179.919,27	342.245,99	1.837.673,28

In relazione alle azioni intraprese per addivenire alla riscossione delle somme accertate a titolo di TARES e TARI, il Comune ha fornito i seguenti aggiornamenti sulle attività espletate nel 2019-2020, che hanno consentito la riscossione di residui per 22 milioni di euro:

- emissione nel 2019 e predisposizione nel 2020 dei ruoli TARES 2013 (unico esercizio di applicazione del tributo) per un importo complessivo di euro 11.651.703;

- intervento di recupero massivo delle annualità pregresse TARI (dal 2014, anno di istituzione, al 2019), concretizzatosi nell'invio di solleciti per le annualità 2014-2018, nonché 2019, avvicinando il momento dell'omesso pagamento a quello della contestazione.

Il Comune ha ricordato, infine, l'intervento legislativo della riforma della riscossione, di cui alla legge n. 160 del 2019, che prevede che gli accertamenti acquistino efficacia di titolo

esecutivo allo scadere del termine di proposizione del ricorso. L'Ente ha avviato un processo di sensibilizzazione della propria dirigenza sull'utilizzo di tale nuovo strumento. Tuttavia, il processo di applicazione è stato sospeso dall'insorgere della situazione pandemica e dai conseguenti provvedimenti assunti dal Governo per la sospensione dei versamenti, tuttora in essere e il cui termine è attualmente fissato al 31 dicembre 2020.

I.VII La valutazione della Sezione sulla capacità di riscossione delle entrate

La Sezione prende atto delle misure adottate dal Comune al fine di migliorare la capacità di riscossione delle proprie entrate.

L'esigenza che gli accertamenti siano iscritti a bilancio solo in presenza di fondate ragioni di credito emerge dalla formulazione dell'art. 179 del TUEL, il quale richiede che, sulla base di idonea documentazione, sia possibile individuare (da parte del competente responsabile del servizio, come del servizio economico e finanziario) la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, nonché il debitore, oltre che quantificare la somma da incassare e fissare la relativa scadenza.

L'obiettivo di avvicinare il momento dell'accertamento con quello della riscossione, sia per garantire l'attendibilità dei bilanci che per conservare un reale equilibrio nel tempo (attenuando, per esempio, il rischio di copertura di spese, ex art. 187 TUEL, mediante avanzi d'amministrazione non veritieri), è stato fatto proprio dal legislatore con il decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci n. 118 del 2011. Il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011) prevede, infatti, che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. In caso di mancata effettiva riscossione il residuo attivo costituisce, pertanto, un vero e proprio credito per l'ente locale.

Questo impone, al fine di garantire l'attendibilità del risultato d'amministrazione (frutto della somma algebrica fra cassa e saldo differenziale fra residui attivi e passivi, cfr. art. 186 TUEL), che possano essere mantenute, fra i residui attivi, solo le entrate accertate per le quali permanga un effettivo titolo giuridico di credito a favore dell'ente. Infatti, poiché un eventuale avanzo può essere applicato al bilancio di previsione degli esercizi successivi (art. 187 TUEL), fornendo copertura alle spese programmate, la sua attendibilità è funzionale ad

evitare il rischio di creare una fittizia copertura delle spese, con conseguente successiva emersione di passività non programmate (fenomeno ricorrente, a cui aveva cercato di porre rimedio, per esempio, il d.l. n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013).

A questo proposito si ricorda come il legislatore abbia stabilito, da tempo, che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente debba procedere all'operazione di riaccertamento, che consiste nel riesame delle ragioni creditorie e debitorie al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, comma 3, del TUEL). L'art. 230, comma 5, del TUEL precisa, poi, che i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, vanno mantenuti nello stato patrimoniale sino al compimento dei termini di prescrizione. La radiazione delle posizioni attive o passive dal conto del bilancio non pregiudica, infatti, l'eventuale nuova iscrizione (in competenza) delle relative entrate se, per fattori sopravvenuti, l'ente consegue l'effettiva riscossione di un'entrata valutata, in sede di riaccertamento annuale, come inesigibile.

Gli accertamenti istruttori condotti, e sopra esposti, non hanno palesato la presenza di accertamenti iscritti nelle scritture contabili e, di conseguenza, a bilancio privi dei presupposti previsti dalla legge. In una ipotesi, invece, il Comune non risulta aver iscritto l'intero importo del credito vantato verso lo Stato per il rimborso delle spese sostenute in passato per gli uffici giudiziari, in quanto oggetto di contenzioso non ancora concluso (e pur in presenza di un titolo giudiziario esecutivo che avrebbe legittimato l'iscrizione, fra gli accertamenti, della somma riconosciuta dal giudice).

Come noto, inoltre, sempre al fine di evitare che le difficoltà, fisiologiche o patologiche, di riscossione delle entrate (come, peraltro, il più grave fenomeno degli accertamenti assunti per un importo superiore all'ammontare del credito vantato) possano pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri di bilancio (consentendo di dare copertura a spese con entrate di dubbia e difficile esazione), il legislatore ha imposto agli enti locali di stanziare in parte spesa un accantonamento a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità (parametrato alle percentuali di mancata riscossione degli accertamenti rilevabili nell'ultimo quinquennio), nonché, a fine esercizio, quale quota accantonata del risultato di amministrazione, un analogo fondo (parametrato alle percentuali di mancata riscossione dei residui attivi nell'ultimo quinquennio). Può farsi rinvio, per i dettagli, oltre che all'art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000, al paragrafo 3.3 ed all'Esempio n. 5 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Anche sotto tale profilo, l'attività istruttoria condotta non ha fatto emergere discrasie

negli importi accantonati nel risultato di amministrazione a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità rispetto ai parametri normativi.

Tuttavia, come noto, la presenza di una cospicua molte di crediti non riscossi (sia che si tratti, nell'esercizio di competenza, di accertamenti che, in seguito, di residui attivi) irrigidisce la capacità di spesa dell'ente, che, come detto, deve dare adeguata copertura, oltre che agli ordinari stanziamenti di spesa, anche a quello specifico dedicato al fondo crediti di dubbia esigibilità (art. 167 TUEL), che, indistintamente, comprime la capacità di impegno dell'ente (riducendo la possibilità di utilizzare le relative risorse). Analogo effetto produce, il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione, oggetto di esame in questa sede, che riduce o elimina la quantità di avanzo libero applicabile, a copertura di nuove spese, al bilancio di esercizi successivi o, nei casi più gravi, può condurre l'ente in una situazione di disavanzo, necessitante di ripiano (cfr. artt. 187 e 188 TUEL).

Pertanto, anche al fine di liberare risorse funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali, in particolare delle funzioni fondamentali dell'ente, appare necessario che il Comune prosegua nelle avviate attività tese al miglioramento della capacità di incasso delle entrate, non solo nella fase finale della riscossione coattiva, ma, soprattutto, in quella precedente di gestione degli accertamenti da parte dei responsabili dei vari servizi.

II. Il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Determinazione delle tariffe TARI e copertura del costo del servizio.

Il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani è affidato dal Comune, nella forma dell'*in-house providing*, alla società AMIU spa, con contratto di servizio approvato con delibera consiliare n. 76 del 21 giugno 1999 e scadenza il 31 dicembre 2020 (recentemente riaffidato dalla Città metropolitana di Genova fino al 31 dicembre 2035).

Nel 2014, con atto dirigenziale n. 4715/2014, l'allora Provincia di Genova aveva revocato l'autorizzazione al conferimento dei rifiuti, per esaurimento anticipato dei volumi assentiti, di due lotti ("L1" e "L2") della discarica di Monte Scarpino (sita nel territorio comunale) e avviato il procedimento di chiusura in ragione dell'articolo 12 del d.lgs. n. 36 del 2003 (di attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti).

Il cd. "*capping*" della discarica e la gestione post operativa dei due lotti citati, aventi una durata di 30 anni, sono rimasti in carico ad AMIU spa, proprietaria della prima. La

determinazione dei costi relativi agli oneri di chiusura e di gestione post operativa è stata oggetto di apposita perizia asseverata, comprendente lo smaltimento del percolato (determinato dalle successive richieste degli enti preposti) e le intervenute modifiche progettuali conseguenti all'autorizzazione alla realizzazione di un nuovo lotto "L3", che si sovrappone, in parte, a quelli in chiusura. A tali costi deve essere aggiunto l'onere del conferimento dei rifiuti presso impianti terzi, in conseguenza della citata chiusura della discarica di Monte Scarpino sino all'agosto 2018.

Considerati tali elementi, il "*Piano degli oneri straordinari*" ("*Nuovo piano chiusura discarica*"), sostenuti e da sostenere, aggiornato dalla società AMIU il 20 marzo 2017 (una prima approvazione era intervenuta in data 3 luglio 2015), si concludeva con un totale netto di euro 185.142.487 (dedotti gli oneri tariffati nel 2016, pari a euro 8.219.031), distinti fra oneri di chiusura e gestione *post mortem* dei lotti "L1" e "L2" (euro 108.240.843, al netto degli accantonamenti già effettuati nel bilancio d'esercizio 2014) e costi di smaltimento dei rifiuti presso impianti terzi (euro 85.120.675).

Il ridetto piano finanziario di AMIU è stato approvato dalla Città metropolitana di Genova con atto n. 669/2017 (la prima versione era stata approvata con atto n. 60874/2015).

Il "*Piano finanziario TARI*" per l'annualità 2017, approvato con delibera del Consiglio comunale di Genova n. 23/2017, aveva evidenziato che:

- il "*Nuovo piano di chiusura*" predisposto da AMIU, di cui al citato atto n. 669 della Città metropolitana, "*è tale da non consentirne il riconoscimento in tariffa in un'unica soluzione, senza determinare un aumento della tassa sui rifiuti non sostenibile dalle famiglie e dalle imprese*";

- gli effetti negativi sul bilancio della società AMIU, derivanti dall'anticipazione dei costi straordinari per trasporto e smaltimento dei rifiuti in impianti terzi nel triennio 2015-2017 (senza copertura, se non parziale, in tariffa);

- il grave pregiudizio sugli equilibri finanziari della società, derivanti da un ripiano trentennale del suddetto debito da parte del Comune, come stabilito nel precedente *Piano finanziario 2016* (delibera di Consiglio n. 23/2016), il cui gettito tariffario, determinato in complessivi 125,52 milioni di euro, comprendeva due quote, attribuite a titolo di refusione dei costi straordinari sopra indicati (effettivamente erogati nel 2015 e 2016).

La citata delibera di Consiglio n. 23/2017 ha stabilito, invece, in 134,21 milioni di euro l'ammontare del gettito tariffario a copertura del servizio di gestione dei rifiuti per l'anno

2017, di cui 22,02 milioni destinati al sopra indicato “Nuovo piano di chiusura” redatto da AMIU (concedendo a quest’ultima anche un’anticipazione di liquidità di euro 25 milioni a supporto dell’attività aziendale, poi restituita).

Successivamente, con delibera consiliare n. 57/2017, il Comune ha approvato un piano di rientro decennale (2017-2026) degli importi dovuti ad AMIU spa, in aderenza al piano finanziario di chiusura da quest’ultima redatto e approvato dalla Città metropolitana (superando la criticità di un rientro trentennale, in precedenza prospettato).

II.I A supporto delle difficoltà aziendali affrontate da AMIU spa negli esercizi 2015-2017, conseguente alla chiusura della discarica di Monte Scarpino, si può richiamare la relazione sul bilancio d’esercizio 2017 dalla società di revisione, paragrafo “*Continuità aziendale*” della Nota integrativa. La relazione rilevava, in particolare, come la realizzazione del *business plan* (che prevedeva la riapertura della discarica, il raggiungimento di una percentuale significativa di raccolta differenziata e l’inclusione integrale in tariffa di tutti i costi sostenuti dalla società riferibili al servizio pubblico) fosse solo parzialmente sotto il controllo degli amministratori, con conseguente scenario di incertezza e rischio di cessazione dell’operatività. La Relazione sul governo societario, redatta ai sensi art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, allegata anch’essa al bilancio di esercizio 2017, esaminati gli indici di liquidità e di copertura finanziaria nel triennio 2015-2017, concludeva, invece, con una valutazione di rischio moderato.

L’evoluzione successiva è riscontrabile dallo stato patrimoniale 2018 della società AMIU, che esponeva, alla voce “*crediti verso controllanti*” (il Comune di Genova), l’importo di euro 197.622.140 (a fronte di “*debiti verso controllanti*” di euro 31.690.087) e, alla voce “*debiti verso banche*”, la somma di euro 73.389.649. In relazione alla prima, la Nota integrativa precisava che, nel corso del 2018 (esercizio che chiude con un utile di circa 80 mila euro), il Comune ha effettuato il pagamento del corrispettivo relativo al piano finanziario 2018 (derivante dagli oneri operativi e di gestione sostenuti da AMIU nell’esercizio 2017), nonché dalla quota annua di refusione degli oneri straordinari (in base al piano di rientro decennale, di cui alla delibera di Consiglio n. 57/2017). Il rimanente credito, relativo a questi ultimi, è incluso nelle posizioni scadenti oltre l’anno (come da piano di rientro 2017-2026).

Per la voce “*debiti verso banche*”, la Nota integrativa segnalava la stipula, nel 2018, di un contratto di finanziamento di 45 milioni di euro a titolo di anticipo di parte del credito vantato verso il Comune di Genova (oggetto del piano decennale di rientro), nonché di una

operazione di factoring *pro solvendo* avente causa nella cessione della fattura emessa nei confronti del Comune, per 26 milioni di euro, a titolo di anticipo del corrispettivo TARI 2019 (esposta nei “*debiti verso controllanti*”), di cui 15 milioni di euro incassati nel 2018.

La Relazione sulla gestione, allegata alla delibera consiliare n. 23/2019, di approvazione del rendiconto consuntivo 2018 del Comune, nell’espone gli esiti della verifica delle partite debitorie e creditorie intercorrenti con le società controllate e partecipate, conferma, per AMIU spa, la presenza di crediti per euro 193.398.260, a fronte di residui passivi del Comune per euro 178.595.369 (differenza motivata da somme da contabilizzare nell’esercizio 2019).

Il bilancio di esercizio 2019 di AMIU, chiuso in utile per euro 344.892, attesta il consolidamento dei presupposti di continuità aziendale sulla base dei seguenti elementi:

- affidamento, per altri 15 anni, della gestione dei rifiuti in tutto il bacino territoriale da parte della Città metropolitana (delibera n. 19/2020), anche a seguito della cessione di quote azionarie di AMIU a quest’ultima (3,96 per cento). Il nuovo bacino comprende 31 comuni, incluso quello di Genova, per un valore complessivo superiore ai 2,2 miliardi di euro;

- sostenibilità del piano industriale predisposto ai fini del nuovo affidamento 2021-2035;

- autonomia territoriale nella gestione del ciclo dei rifiuti, grazie alla riapertura, nel 2018, della discarica di Scarpino (atto n. 1186/2018 della Città metropolitana) e alla realizzazione dell’impianto di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti residui (concessione in *project financing* a IREN Ambiente del 30 dicembre 2019, a seguito di procedura aperta);

- maggiore regolazione del servizio e del mercato di riferimento, con ricavi stabiliti, a partire dal 2019, secondo il metodo tariffario di cui alla delibera dell’Autorità di regolazione per l’energia, le reti e l’ambiente (ARERA) n. 443/2019;

- piano di rientro decennale per la copertura degli extracosti determinati dalla chiusura della discarica di Scarpino (approvato dal Comune con la citata delibera n. 57/2017), associato al riconoscimento di un corrispettivo a titolo di interesse per le rimanenti rate del piano di rientro, parametrato ai costi sostenuti dalla società per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti in impianti terzi negli anni 2015-2018 (secondo *addendum* del 22 agosto 2019), con un tasso fisso annuo di interesse inferiore a quello di mercato (terzo *addendum*, in corso di sottoscrizione), per l’indennizzo dello sfasamento temporale nel rimborso.

A conclusione, il bilancio d’esercizio 2019 di AMIU valuta il rischio di crisi aziendale come medio-basso, benché condizionato al rispetto puntuale del piano di rientro e alla totale

copertura dei costi di servizio da parte del Comune di Genova.

II.II Il Piano finanziario TARI 2019, approvato dal Comune con delibera consiliare n. 1/2019, al pari del precedente, comprende i costi di trasporto e smaltimento sostenuti da AMIU per i servizi resi nel corso dell'anno precedente (oltre ad un conguaglio dei costi 2018), nonché la rata di competenza del 2019 derivante dal piano di rientro aggiornato (conseguente alla nuova perizia, che ha rivisto i costi di smaltimento e di *capping* dei due lotti "L1" e "L2", nonché gli oneri delle modifiche progettuali per l'autorizzazione del lotto "L3", il cui risultato migliorativo ha consentito la riduzione del valore delle rate annuali).

Il costo del servizio di gestione dei rifiuti urbani è ammontato, per il Comune di Genova, nel 2019, ad euro 164.472.000 (cfr. delibera di Consiglio n. 1/2019), con un incremento percentuale, rispetto al 2018 (in cui era stato pari a 134,21 milioni), del 22,52 per cento.

Il Comune, con la successiva delibera consiliare n. 2/2019, ha approvato le tariffe per l'anno 2019, sulla base del Regolamento per la disciplina della TARI (delibera di Consiglio n. 34/2014), avvalendosi della facoltà di riduzione prevista dall'art. 1, comma 660, della legge n. 147 del 2013, motivata dalla necessità di contrastare la crisi economia e sociale, anche a seguito del crollo del ponte "Morandi" dell'agosto 2018.

La norma richiamata consente ai comuni di poter deliberare, con regolamento, ulteriori riduzioni ed esenzioni (c.d. atipiche) rispetto a quelle previste dalle lettere da *a*) a *e*) del comma 659 (c.d. tipiche). Tuttavia, a differenza, delle prime (che gravano, comunque, sulla tariffa), la copertura deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale. Di conseguenza, il Comune di Genova, nel 2019, ha finanziato tale cospicua riduzione (pari a quasi un quinto dell'ammontare complessivo del costo del servizio, che avrebbe dovuto essere coperto mediante tariffa) con risorse proprie di bilancio per 30,23 milioni di euro.

Nel 2020, il costo complessivo della gestione del servizio rifiuti è stato confermato nell'importo di euro 164.775.000, inclusi gli oneri straordinari derivanti dal piano di rientro concordato con AMIU. Anche nel presente esercizio, una rilevante quota di copertura dei costi, per un valore di euro 31,04 milioni di euro, è rimasta, per effetto di riduzioni ed esenzioni TARI accordate ai sensi del sopra citato comma 660, a carico del bilancio comunale (delibere di Consiglio del 29 settembre 2020, n. 55, di approvazione del piano economico-finanziario 2020, e n. 56, di determinazione delle tariffe TARI).

In proposito, il parere tecnico del Responsabile del servizio finanziario al bilancio di previsione 2020/2022 (approvato dal Comune con delibera consiliare n. 11 del 26 febbraio 2020), rilasciato ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, ha sottolineato come la destinazione di 30 milioni di euro annui ad agevolazioni TARI, irrigidisce il bilancio, rendendo precario, in prospettiva, l'equilibrio tra risorse ordinarie e spese correnti.

Per inciso, l'indebitamento complessivo del Comune, come riportato nel bilancio di previsione 2020-2022, ammonta, al 31 dicembre 2019, a poco più di un miliardo di euro, per un onere, nel 2019, pari a circa 69 milioni di euro (di cui quasi 14 in conto interessi e 55 di parte capitale). Gli importi esposti osservano il limite prescritto dall'art. 204 del d.lgs. n. 267 del 2000 (rapporto fra interessi passivi e primi tre titoli delle entrate non superiore al 10 per cento), ma costituiscono un elemento di irrigidimento del bilancio del Comune, che, ove possibile, sarebbe opportuno attenuare, con conseguente liberazione stabile di risorse a favore delle decisioni degli amministratori.

II.III La Sezione, nel corso dell'interlocuzione istruttoria, ha sottolineato come, tra il 2018 e il 2019, sia emerso, dai piani finanziari, un incremento rilevante del valore dei costi (da coprire poi con la TARI) per lo smaltimento dei rifiuti, in crescita da 135 a 164,4 milioni di euro (pari al 21,6 per cento), come da prospetto che segue.

Componenti di costo da riconoscere in tariffa (€/1000)	Piano finanziario 2018 (IVA inclusa)	Piano finanziario 2019 (IVA inclusa)	Variazione percentuale
Costi spazzamento e lavaggio strade	5.508	5.855	+6,3
Costi raccolta e trasporto rifiuti	8.694	9.506	+9,3
<u>Costi trattamento e smaltimento rifiuti</u>	<u>12.184</u>	<u>28.580</u>	<u>+134,6</u>
Quota rata piano di rientro parte fissa	6.857	6.857	-
<u>Quota rata piano di rientro parte variabile</u>	<u>11.656</u>	<u>16.588</u>	<u>+42,3</u>
Altri costi	513	512	-0,2
Costi gestione servizio RU indifferenziata - totale (a)	45.411	67.899	+49,5
Costi raccolta differenziata netti di ricavi	9.047	10.292	+13,8
Costi trattamento e riciclo	3.803	4.185	+10
<i>Ricavi da recupero energetico e riciclo (a dedurre)</i>	-5.068	-4765	-6
<i>Ricavi da biogas (a dedurre)</i>	-1.100	-1.100	-
Costi gestione raccolta differenziata - totale (b)	6.682	8.612	+28,9

COSTI OPERATIVI DI GESTIONE (a+b)	52.093	76.511	+46,9
Costi accertamento, riscossione, contenzioso	700	656	-6,3
<u>Costi generali di gestione</u>	<u>75.531</u>	<u>73.828</u>	<u>-2,2</u>
Costi comuni diversi AMIU	484	480	-0,8
Fondo rischi su crediti	671	671	-
Costo comune (accert. risc. contenzioso)	1.191	1.559	+30,9
Contributo MIUR (a dedurre)	-303	-303	-
COSTI COMUNI	76.275	76.891	+0,8
TOTALE COSTI OPERATIVI DI GESTIONE	128.368	153.403	+19,5
Remunerazione capitale investito (rettificato)	2.817	2.745	-2,6
Ammortamenti	4.020	8.325	+107,1
COSTO D'USO DEL CAPITALE	6.836	11.069	+61,9
TOTALE GETTITO TARIFFARIO ante price cap	135.204	164.472	+21,6
TOTALE GETTITO TARIFFARIO - TARI	134.231	164.472	+ 22,5

Fonte: Piani finanziari TARI 2018 e TARI 2019 allegati rispettivamente alle deliberazioni del Consiglio comunale n. 10/2018 e n. 1/2019

L'incremento deriva, in particolare, dai costi del trattamento e smaltimento rifiuti (che crescono da 12,18 a 28,58 milioni di euro, pari al 134,6 per cento), oltre che della quota variabile del piano di rientro (che cresce da 11,65 a 16,58 milioni, pari al 42,3 per cento). Molto rilevanti, nei due piani, appaiono i "costi generali di gestione" (ammontanti nel 2018 e 2019, rispettivamente, a 75,5 e 74 milioni di euro), che, nel 2019, risultano di poco inferiori ai "costi operativi" (pari a 76,5 milioni di euro), e, nel 2018, li superavano ampiamente (52 milioni di euro). La differenza non è sembrata riconducibile alla mera rimodulazione temporale del piano di rientro del debito comunale verso il gestore AMIU (da trentennale a decennale), che, come visto, aumenta per soli 5 milioni di euro circa.

In proposito, il Comune ha precisato che il piano finanziario TARI 2018, risentendo della situazione pregressa, non ha coperto totalmente il valore di competenza di tale gestione, rendendo necessario un successivo congruaggio nel 2019 (la delibera di Consiglio n. 2/2019 evidenzia come i costi da coprire con la TARI 2019 aumentino, rispetto al 2018, del 18,39 per cento). Inoltre, l'incremento sarebbe da ricondurre alla necessità di copertura tariffaria integrale dei costi di smaltimento del secondo semestre del 2018, poiché, precedentemente

alla riapertura della discarica (lotto "L3") di Scarpino, questi ultimi, per circa 12 milioni di euro, erano inclusi nella quota annua del piano di rientro (approvato nel 2017), gestiti quali oneri straordinari, in quanto riferiti ad esercizi precedenti. Successivamente alla riapertura nell'agosto 2018, invece, i medesimi costi sono stati inclusi integralmente nel piano finanziario, generando un aumento della pertinente voce di competenza (costi trattamento e smaltimento rifiuti), pari, in base alla delibera di Consiglio n. 1/2019 (di approvazione del PEF 2019) a 25,9 milioni di euro annui.

Va precisato, per quanto riguarda il rapporto fra "*costi operativi di gestione*" e "*costi comuni*", che il DPR n. 158 del 1999 (richiamato, ai fini della determinazione dei costi che devono essere coperti dalla TARI, dall'art. 1, comma 651, della legge n. 147 del 2013) prevede che almeno il 50 per cento del costo del lavoro direttamente sostenuto per l'effettuazione dei servizi venga spostato dai primi ai secondi. Il Comune di Genova, nella deliberazione n. 1/2019 (PEF 2019), ha ritenuto opportuno riclassificare tra i costi generali il 90 per cento del costo del lavoro rilevato nei costi di gestione. Questi ultimi si riducono, in tal modo, da 73,6 a 23,2 milioni di euro e lo spostamento gonfia la quota di costi "*fissi*" da inglobare nella tariffa, che risulta pari al 61,52 per cento, a fronte del 38,48 per cento di costi "*variabili*".

Al netto della riclassificazione in parola, i costi (comuni) per personale di staff ammontano a 7,4 milioni di euro, per un totale di costi generali di 16,7 milioni di euro (pari a circa il 10 per cento del piano economico-finanziario).

Il Comune ha riferito che, in aderenza all'introduzione della nuova metodologia di calcolo dei costi stabilita da ARERA (delibera n. 443/2019), a partire dal piano finanziario 2020 (approvato con delibera di Consiglio n. 55/2020), è venuta meno l'opportunità, concessa dalla normativa pregressa, di riclassificare i costi del personale, impiegato in attività dirette ed indirette, tra i costi generali. Il PEF 2020, di conseguenza, ad invarianza di oneri complessivi (164,56 milioni di euro) articola in modo sensibilmente differente la quota variabile (138,77 milioni) e quella fissa (7,58 milioni), a cui si sommano i costi da attività esterne (18,2 milioni). All'interno di tale quadro, i costi generali effettivi, in base all'analisi contenuta nel piano finanziario, sono stabilmente rilevati in circa 17 milioni di euro (pari, come visto, a circa un decimo del valore complessivo del PEF).

II.IV In merito al tema della sostenibilità del piano industriale predisposto da AMIU ai fini dell'affidamento del servizio, con ampliamento del bacino di utenza, per il periodo 2021-2035, il Comune ha trasmesso il documento denominato "*Business plan 2020-2035 verso il*

nuovo contratto di servizio”, predisposto da AMIU spa, nonché l’asseverazione rilasciata dalla società Deloitte & Touche spa il 31 marzo 2020, ai sensi dell’art. 183, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016. La società di revisione afferma, nelle conclusioni, che il piano è stato predisposto utilizzando coerentemente le ipotesi e gli elementi oggetto di analisi e che è stato elaborato sulla base di principi contabili omogenei a quelli utilizzati per la redazione del bilancio di esercizio 2018. Tuttavia, la stessa società evidenzia come il piano sia basato su un insieme di ipotesi e assunzioni relative ad eventi e azioni future, quali i ritorni sugli investimenti programmati nel piano e l’effettivo raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata.

Ulteriori rilievi riguardano l’assenza di un’analisi di sensitività in merito ad alcuni elementi di rischio, quali la mancata considerazione degli effetti di possibili sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal piano metropolitano di gestione dei rifiuti (a loro volta discendenti da principi comunitari), per i quali la legge regionale n. 20 del 2015 prevedeva l’attuazione entro il 2020 (mentre il piano AMIU ne ipotizza la realizzazione in tempi differenziati, non oltre il 2024). Inoltre, l’asseverazione sottolinea il ricorso ad assunzioni di carattere economico e patrimoniale fondate sull’attuale situazione di mercato, sia per quanto concerne l’evoluzione dei ricavi che per i costi (in particolare, di trattamento e smaltimento unitario, stimati in costanza con i livelli osservati nel 2019), nello specifico del sistema impiantistico (bonifica del lotto “L2” della discarica di “*monte Scarpino*”), la cui rivisitazione potrebbe condurre a scostamenti anche significativi rispetto alle previsioni di flussi finanziari contenute nel piano.

L’esame degli atti ha portato all’emersione di una situazione di evidente complessità, che l’Amministrazione comunale ha affrontato con misure via via più stringenti, a fronte del riconoscimento del costo generatosi a carico della comunità e del suo graduale inserimento nel sistema tariffario. Tuttavia, permangono elementi di criticità per i presupposti di continuità aziendale di AMIU spa, gestore del servizio, per il superamento dei quali sono state adottate soluzioni operative dirette (rivisitazione del contratto e dei rapporti tra Comune e società) e indirette (modifica dello statuto aziendale ed estensione della platea dei soggetti fruitori dei servizi offerti), che, allo stato attuale, sollevano incertezze sulla loro completa realizzazione nei modi e nei tempi delineati.

II.V La valutazione della Sezione sui costi di gestione del servizio rifiuti e delle modalità di copertura finanziaria da parte del Comune

La definizione del gettito della TARI si fonda sul principio di obbligatoria e integrale

copertura di tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti, sia di investimento che di esercizio (art. 2, comma 2, DPR n. 158 del 1999, richiamato dall'art. 1, comma 651, della legge n. 147 del 2013, istitutiva del tributo) e viene determinata annualmente calcolando i costi operativi dell'anno precedente, a cui si sommano gli oneri del capitale, oltre al tasso di inflazione programmata, nonché all'IVA da versare al fornitore del servizio (secondo il c.d. metodo tariffario normalizzato - MTN, delineato dall'allegato 1 al DPR n. 158 del 1999, sostituito, dal 2020, dal c.d. Metodo tariffario di gestione dei rifiuti - MTR, di cui alla delibera ARERA n. 443/2019).

L'art. 1, commi 642 e seguenti, della legge n. 147 del 2013 ha rivisto la disciplina della tariffa (tributo) destinata alla copertura del servizio rifiuti, introducendo la c.d. TARI al posto della previgente TARES (che, poco prima, peraltro, aveva sostituito la TIA, che, a sua volta, era subentrata alla TARSU). Nello specifico, la TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga, a qualsiasi titolo, locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani e costituisce un'autonoma obbligazione tributaria da corrispondere ad anno solare (comma 650). Nella sua commisurazione, il comune deve tener conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al citato DPR 27 aprile 1999, n. 158 (comma 651), che, come visto, all'art. 2, comma 2, dispone che la tariffa di riferimento deve coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Il comune, in alternativa ai criteri dettati dal ridetto Regolamento (richiamati dall'esposto comma 651), può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte, nonché al costo del servizio (le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti, eventualmente utilizzando quelli contenuti nel medesimo DPR n. 158 del 1999).

Nel prevedere tale facoltà, il legislatore richiama espressamente il rispetto del principio *«chi inquina paga»*, sancito dall'articolo 14 della direttiva "rifiuti" 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008. La disposizione in parola, nel testo riformulato dalla Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, sancisce che i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per l'infrastruttura ed il relativo funzionamento, vanno sostenuti *«dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti»* (gli Stati membri possono decidere che i costi siano sostenuti, parzialmente o interamente,

anche dal produttore del bene e dai distributori). Si tratta di un rinvio ricognitivo, che, tuttavia, vuole ribadire il principio di carattere generale in base al quale i costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, in omaggio alla sottostante esigenza di tutela ambientale e di disincentivo alla relativa diffusione, siano sostenuti da coloro che li producono (anche al fine di stimolare comportamenti responsabili in merito).

Analogo richiamo è presente nel comma 667, che ha introdotto la possibilità di realizzare sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti (i cui criteri sono stati emanati con decreto del Ministero dell'ambiente 20 aprile 2017), con conseguente facoltà di applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI.

Il successivo comma 654 precisa, pertanto, che, in ogni caso, deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, comprendendo anche quelli di cui all'art. 15 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 (in base al quale il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, quelli sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria e quelli stimati di chiusura, nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo pari a quello indicato nel provvedimento di autorizzazione), ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori (comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente).

Il consiglio comunale, in virtù del comma 683, deve approvare, entro il termine fissato dalle norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI, in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso (approvato dal consiglio comunale o dall'autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia).

La connessione del tributo con l'erogazione del servizio, e relativi costi, è palesato dal comma 656, in base al quale la TARI è dovuta nella misura massima del 20 per cento in caso di mancato svolgimento del servizio ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di sua interruzione. Inoltre, in virtù del comma 657, nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40 per cento (da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita). In un'ottica di incentivazione, la legge prevede (comma 658) che, nella modulazione della tariffa, sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche.

Il quadro delle riduzioni ed esenzioni tipizzate dal legislatore si chiude con il comma 659, il quale prevede che il comune, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di: a) abitazioni con unico occupante; b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; e) fabbricati rurali ad uso abitativo; e-bis) attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti.

Si tratta di fattispecie di riduzioni del prelievo sui rifiuti "tipiche" (obbligatorie, commi 656 e 657, o facoltative, comma 659), definite tali poiché individuate dalla legge, la cui attivazione ed entità sono, in vario grado, soggette alla potestà regolamentare comunale, pur con criteri predeterminati.

Il successivo citato comma 660 della legge n. 147 del 2013 prevede, invece, che il comune possa deliberare, sempre con regolamento, "ulteriori riduzioni ed esenzioni" rispetto a quelle previste dal comma 659, la cui copertura deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale. Si tratta di agevolazioni definite "atipiche", che non hanno specifica attinenza con il servizio rifiuti e tra cui figurano, ad esempio, nella prassi applicativa, quelle collegate alla situazione reddituale e, più in generale, alle condizioni di disagio sociale, riguardanti in prevalenza le utenze domestiche (anche se, per esempio, con l'emergenza sanitaria da Covid-19 sono state estese, nel 2020, ad ampie categorie di attività commerciali o industriali).

Analoghi principi si traggono dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), che, all'art. 178, prevede che la gestione dei rifiuti vada effettuata in base al principio "chi inquina paga" (oltre che a quelli di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni).

Anche la recente deroga concessa dall'art. 107, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha consentito ai comuni di approvare (*rectius*, utilizzare) le tariffe della TARI (e della tariffa corrispettiva) adottate per l'anno 2019, anche per il 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF), ha puntualizzato che l'eventuale

conguaglio tra i costi risultanti dal PEF 2020 e quelli determinati per il 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021 (in omaggio al principio per il quale la tariffa deve coprire tutti i costi del servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, che, nel caso di specie, anche in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, ha permesso un riassorbimento triennale di eventuali conguagli).

La Sezione ravvisa, pertanto, la necessità che il Comune di Genova assicuri, da un lato, la sostenibilità economico-finanziaria della gestione del servizio rifiuti e, dall'altro, l'adozione di un sistema tariffario che garantisca la copertura di tutti i costi di gestione, a cui non possono prestare ordinario soccorso le risorse del bilancio (utilizzabili solo per ristorare eventuali contingenti situazioni di difficoltà economica o sociale).

Sotto il primo profilo, si assiste, fra il 2017 ed il 2020, ad un sensibile incremento nel costo del servizio, che cresce dai 134,2 milioni di euro del 2017 e 2018 (circa 112 e 116, al netto della quota del piano di rientro) ai 164,47 del 2019 e 2020 (poco più di 140, al netto della quota del piano di rientro). Tale aumento, motivato, come chiarito dal Comune, anche da una sottostima degli oneri di competenza di esercizi precedenti, impone, tuttavia, l'adozione di azioni tese a razionalizzare, per quanto possibile, il costo del servizio erogato dalla società AMIU spa. In tale direzione appare apprezzabile l'estensione dell'ultimo affidamento ad altri comuni del territorio provinciale, che potrebbe produrre delle economie di scala. In prospettiva, appare necessario proseguire nell'azione di verifica dei costi di erogazione del servizio da parte della società affidataria *in house*, utilizzando sia i poteri attribuiti dal codice civile al socio di maggioranza che quelli prescritti, in materia di controlli interni sulle società pubbliche, dagli artt. 147, e seguenti, del TUEL, elementi che saranno oggetto di successivo approfondimento anche da parte di questa Sezione regionale di controllo.

Per il secondo aspetto, invece, appare necessario ricondurre le esenzioni e riduzioni consentite dall'art. 1, comma 660, della legge n. 147 del 2013 nell'alvo che è loro proprio, vale a dire la copertura, con risorse di bilancio del Comune, di contingenti ed estemporanee situazioni di difficoltà economica o sociale. Come sopra esposto, la disciplina degli oneri di gestione, raccolta e smaltimento dei rifiuti è ancorata al principio, di derivazione comunitaria, del "*chi inquina paga*", il cui precipitato logico-giuridico consiste nella copertura dei costi del servizio con la tariffa pagata dagli utenti beneficiari, senza l'intervento, a differenza che per altre funzioni o servizi pubblici, della fiscalità generale. Quest'ultima, come accaduto anche per il Comune di Genova in conseguenza del crollo del

Ponte "Morandi" e, per la generalità dei comuni, della pandemia da "Covid-19", può prestare soccorso, come previsto dalla legge, per far fronte a situazioni di debolezza economico-sociale o di contingente emergenza, senza poter, per la durata dell'intervento o per il suo importo, coprire impropriamente oneri che dovrebbero trovare finanziamento nella tariffa (TARI). Il Comune di Genova, nel 2019, a fronte di oggettive situazioni di emergenza, ha destinato oltre 30 milioni di euro (cresciuti, nel 2020, a circa 36, cfr. delibera di Consiglio n. 56/2020), prelevati dal bilancio indistinto dell'ente, a copertura dei costi della gestione rifiuti, riducendo l'impatto della TARI per quasi il 20 per cento degli oneri inclusi nel piano economico-finanziario (percentuale particolarmente rilevante, anche ove paragonata con analoghi interventi finanziati da comuni di simili dimensioni). Appare, pertanto, necessario, in sede di impostazione del prossimo piano economico-finanziario del servizio di gestione rifiuti riportare il rapporto fra costi coperti dalla tariffa (TARI) e oneri finanziati dalla fiscalità generale entro una percentuale maggiormente aderente alle *ratio* ispiratrice delle disposizioni normative nazionali ed europee.

III. Attuazione misure conseguenti alle deliberazioni della Sezione n. 7/2018/PRSP e n. 60/2019/PRSP

La deliberazione della Sezione n. 7/2018/PRSP aveva accertato perdite di esercizio nei bilanci 2015, 2016 e 2017 della società SPIM spa, integralmente partecipata dal Comune, con rischio nel mantenimento della continuità aziendale; perdite incentrate principalmente sui seguenti presupposti:

- immobili del compendio fieristico. Incidenza della gestione degli immobili acquistati dalla società Nuova Foce srl e in seguito valorizzati (per una spesa di euro 18.607.000, finanziata quasi interamente da debito), che rientrano nell'operazione, definita dal Comune, sulle aree già appartenute a Fiera di Genova spa (società cessata nel 2019);

- immobile Torre Nord. Rilevanza dei costi derivanti da un'operazione di *lease-back*, con rate annuali pari a euro 4.400.000, la cui incidenza è aumentata criticamente a seguito della disdetta dal contratto di locazione su quattro piani. Il Comune ha provveduto al riscatto anticipato dal contratto sui primi sette piani ed al prolungamento nella durata dal 2023 al 2038 per i rimanenti (dall'ottavo al ventiquattresimo), ottenendo, in tal modo, una riduzione della rata annuale ad euro 1.338.000;

- chiusura dell'esercizio 2017 in rilevante perdita, motivata da accantonamenti al fondo svalutazione magazzino (per la riduzione del valore di mercato del patrimonio immobiliare gestito, escludendo il compendio fieristico, già detenuti da Nuova Foce srl), nonché al fondo rischi contenzioso (a seguito della sentenza della Cassazione su operazioni societarie di trasferimento immobili finalizzate ad agevolazioni fiscali, con successivo rinvio alla Commissione tributaria ligure).

Sotto quest'ultimo profilo, appare utile anticipare che, in base a quanto riportato nella memoria pre adunanza, la Corte di Cassazione, Sezione tributaria, con sentenza n. 30160 del 15 dicembre 2017, ha accolto il ricorso dell'Agenzia delle Entrate e disposto il rinvio alla Commissione tributaria regionale per la quantificazione delle somme derivanti dal trasferimento degli immobili tra le società Tono e S.V.I. (a tal fine, la società SPIM ha accantonato un fondo di euro 5.241.496 nel bilancio 2017). In esito alla sentenza, l'Agenzia delle Entrate ha emesso una cartella di pagamento di euro 10.748.998 nei confronti della società S.V.I. in liquidazione. La Commissione tributaria regionale, in data 7 giugno 2019, ha accolto il ricorso per riassunzione di S.V.I., annullando il ridetto avviso di liquidazione (sentenza n. 744 del 12 giugno 2019). L'Avvocatura generale dello Stato ha ricorso per Cassazione avverso la citata sentenza (attualmente pendente).

Le azioni correttive disposte dal Comune (esaminate dalla Sezione nella deliberazione n. 60/2019/PRSP) sono state incentrate sull'attuazione delle misure contenute in un piano di risanamento societario, adottato da SPIM in data 26 marzo 2018, approvato con delibera consiliare n. 50/2018. L'analisi di bilancio condotta in tale occasione ha rilevato uno squilibrio tra valore e costi della produzione, riconducibile alle seguenti ragioni:

- problematiche connesse alla gestione della Torre Nord dell'edificio denominato "Matitone", tra le quali l'incidenza degli oneri di *leasing* finanziario e della diminuzione dei ricavi da locazione (pari annualmente a un milione di euro), a seguito della disdetta della locazione di quattro piani;

- sensibile incidenza delle quote di ammortamento del valore degli immobili strumentali di proprietà, tra i quali il mercato ortofrutticolo di Bolzaneto (pari al 60 per cento della voce di costo in parola) e delle migliorie operate sull'immobile Torre Nord (pari al 25 per cento);

- elevata pressione fiscale sugli immobili detenuti dalla società (IMU raddoppiata, fino a costituire, talora, il 25 per cento della redditività dei singoli immobili);

- eccessiva valorizzazione degli immobili a magazzino, con scarsa marginalità positiva nelle vendite. In particolare, sugli immobili acquisiti dal Comune con finalità di vendita è stata redatta perizia di stima asseverata, che ha portato ad un accantonamento di 6,6 milioni di euro nell'esercizio 2017.

Il piano di risanamento adottato contiene le azioni di seguito brevemente descritte:

- per la Torre Nord, è prevista la sottoscrizione di un contratto di locazione per tre piani (sui quattro disdettati) per uffici della Polizia municipale, nonché il riscatto anticipato di due contratti di *leasing* e la contestuale stipula di un mutuo ipotecario di rinegoziazione del debito residuo (pari a euro 46,5 milioni) e aumento dell'arco temporale di restituzione (durata 15 anni, con tasso ipotizzato 2 per cento);

- in relazione al Mercato ortofrutticolo di Bolzaneto, l'elevata quota di costi per ammortamento si ritiene dimezzabile allungando temporalmente il diritto di superficie (e, di conseguenza, la vita utile del bene);

- in merito all'immobile di via Giotto, è prevista la disdetta del rapporto e la sottoscrizione di un contratto di locazione (intervenuta nel 2018) con la Città Metropolitana di Genova per uso scolastico, con ricavi pari a un quinto dei costi;

- per quanto riguarda Nuova Foce srl, si prevede la cessione della partecipazione societaria, costituita, a suo tempo, con la finalità di acquisto delle aree dell'ex Fiera di Genova. L'operazione era originariamente finalizzata all'alienazione degli immobili per la loro valorizzazione da parte di terzi. Le azioni ulteriori devono essere definite da parte del Comune per l'intero "*waterfront di levante*". Il Comune ha dato mandato a SPIM perché proceda all'alienazione (la società Nuova Foce è attualmente in liquidazione);

- infine, il piano prevede la fusione della partecipata Tono spa nella controllante SPIM. La società in questione era stata costituita nel 2001 per la dismissione del patrimonio immobiliare abitativo, attività ormai residuale (con vendite attuate nel tempo per 3.000 unità). Permane la gestione dei restanti immobili in locazione (900 unità abitative), mentre si è ridotta la propensione alla vendita per la svalutazione del mercato immobiliare (l'*iter* per la fusione con SPIM si è concluso). Per inciso, le altre tre società controllate da SPIM sono la SVI, Società sviluppo immobiliare (al 100 per cento, in liquidazione), la S. Bartolomeo (al 55 per cento, in liquidazione) e la SGM, Società gestione mercato (al 35 per cento, ancora detenuta).

Il Comune, con delibera consiliare n. 50/2018, ha approvato, oltre alle azioni sopra indicate, anche la riduzione del capitale sociale di SPIM (pari, prima dell'operazione, ad euro 136.355.000) e l'utilizzo delle riserve disponibili (che, in base all'analisi del bilancio societario, allegata alla delibera, ammontavano a euro 1.332.192) a copertura integrale delle perdite ante 2017, pari a euro 32.378.999.

Il Comune di Genova, in sede di memoria, ha comunicato gli aggiornamenti sullo stato di attuazione delle misure correttive sopra delineate, trasmettendo i bilanci approvati da SPIM per gli esercizi 2018 e 2019, oltre ad una nota che conferma le previsioni di chiusura in utile nel 2020, ultimo esercizio compreso nel programmato periodo di risanamento.

2015	2016	2017	2018	2019
-2.704.367	-2.390.961	-14.329.714	51.333	421.041

Lo stato patrimoniale 2018 riporta l'esposta riduzione di capitale sociale da euro 136.550.000 a euro 105.471.900 (azzerando le perdite portate a nuovo da esercizi pregressi). Quest'ultimo, tuttavia, risulta ulteriormente ridotto (da euro 105.471.900 a euro 102.391.900), in base al pertinente prospetto di stato patrimoniale, nel corso del 2019 (esercizio che, tuttavia, chiude in utile per euro 421.041).

In relazione al compendio immobiliare fieristico, acquisito dal Comune a seguito del trasferimento da parte di SPIM spa (che, a sua volta, l'aveva acquisito da Nuova foce s.r.l., poi posta in liquidazione), l'Amministrazione ha comunicato di aver provveduto all'indizione di una prima gara, avente ad oggetto la valorizzazione e vendita degli immobili comprendenti l'intero compendio (costituito sia da quelli di proprietà di SPIM che del Comune). La società, su mandato del Comune, ha avviato le procedure di gara, con la previsione che, in subordine all'alienazione dell'intero compendio, si possano valutare, con separata procedura, le eventuali manifestazioni di interesse su singoli lotti. Nel corso di questa, l'unico soggetto ammesso a presentare offerta di acquisto sull'intero compendio si è ritirato prima di formalizzarla.

Pertanto, la seconda e subordinata fase è stata avviata in ragione di due manifestazioni di interesse pervenute per il "Padiglione S" ("Palasport"), in seguito proseguita con un solo partecipante (che ha fornito la richiesta fidejussione), con aggiudicazione della gara e stipula del contratto preliminare nel 2019 (con la definizione dei termini e delle condizioni della

compravendita). La sottoscrizione del definitivo è poi intervenuta il 15 luglio 2020, a favore della società *CDS Waterfront Genova srl* (lotti 2.1 e 2.2b), per euro 14,25 milioni di euro. Entro luglio 2020 era prevista la pubblicazione dei bandi di vendita dei lotti immobiliari rimanenti.

Nella memoria pre-adunanza, il Comune ha ricordato, in primo luogo, che la società Nuova Foce srl è stata cancellata dal registro delle imprese in data 13 agosto 2020. I beni immobili retrocessi al Comune di Genova risultano essere il Padiglione S ("*Palasport*") e aree pertinenziali, il Padiglione C, il Padiglione M e l'edificio dedicato al deposito piante, costituenti, secondo la planimetria di rilievo dello stato attuale definito con il PUO (Progetto urbanistico operativo), rispettivamente i lotti 2.1 e 2.2b (già oggetto di alienazione) e 2.2a, 2.3 e 2.4 (relativi alla seconda fase), a cui va aggiunta la "*Palazzina uffici*" non oggetto di programmata vendita. Il Comune, in proposito, con delibera di Giunta n. 69 del 9 aprile 2020, ha adottato il Piano urbanistico operativo relativo al distretto urbanistico di trasformazione "*Fiera di Kennedy*", da cui traspare la ridetta perimetrazione in lotti.

Medio tempore è anche stata presentata offerta vincolante di acquisto in blocco dei lotti 2.2a, 2.3 e 2.4, sempre da parte di *CDS Waterfront Genova srl*, per l'importo complessivo di euro 20 milioni, supportata da fidejussione (a seguito della quale, previa sollecitazione di mercato, ex art. 17 del Regolamento comunale, non sono pervenute ulteriori offerte).

In merito alla valutazione di congruità dei valori di vendita delle aree, stante il valore economico di euro 18.607.000, fatto proprio dalla deliberazione della Sezione n. 7/2018/PRSP sulla base della perizia asseverata del 11 aprile 2014 (relativa alle aree comprese nel contratto di cessione a SPIM spa prima e a Nuova Foce srl successivamente), l'Amministrazione ha comunicato che l'area in parola, ai fini della sua valorizzazione, è stata suddivisa, a seguito dell'adozione del PUO, in cinque lotti di intervento: il Padiglione S, che insiste interamente sul lotto 2.1; il padiglione C, ricadente in prevalenza sui lotti 2.2a e 2.2.b, a cui si aggiungono i lotti 2.4. e 2.3 già di proprietà del Comune. L'Amministrazione ha, pertanto, valutato la congruità dell'offerta individuando i valori da attribuire a ciascun comparto in ragione della capacità edificatoria massima, che risulta inferiore a quella teorica ammessa dal PUO. A questo riguardo, la Giunta comunale, con delibera n. 83 del 23 aprile 2020, ha imposto allo sviluppatore immobiliare di conformarsi a predeterminate linee guida, che, tra l'altro, hanno prescritto la realizzazione sulla superficie dei lotti 2.2a, 2.2b e 2.1 di un ampio parco urbano di almeno 16.000 metri quadri. Ne consegue che l'offerta pervenuta dalla società *CDS Waterfront*, tenuto conto di tali limitazioni, riguarda una superficie

massima edificabile sui lotti 2.2a, 2.3, 2.4 (questi ultimi due di proprietà del Comune) pari a 31.389 metri quadri. Di conseguenza, le valutazioni di congruità commissionate dal Comune, con riferimento ai lotti 2.1 e 2.2a, già di proprietà della società Nuova Foce srl, prevedono i seguenti importi derivanti dalla valorizzazione: euro 14.250.000, per il lotto 2.1 (Palasport, a cui è stato associato il lotto minore 2.2.b) ed euro 8.791.457 per il lotto 2.2.a (comprendente il Padiglione M e parte del Padiglione C). A fronte di questi ultimi, la perizia asseverata, redatta in data 11 aprile 2014, in relazione ai fabbricati insistenti su tali lotti, enunciava un valore di euro 6.889.366 per il padiglione S (lotto 2.1) ed euro 9.147.952 per il padiglione C (insistente in prevalenza sul lotto 2.2.a e, in parte minore, sul 2.2.b).

Come sopra esposto i valori di alienazione paiono superiori ai valori indicati, posto che i lotti 2.1 e 2.2.b (Padiglione S e area adiacente) sono stati ceduti per 14,25 milioni di euro (contratto definitivo già firmato) e per i lotti 2.2a, 2.3 e 2.4 (Padiglioni M, D, parte del C e aree adiacenti) è pervenuta offerta irrevocabile per 20 milioni di euro.

La Sezione regionale di controllo, facendo seguito agli accertamenti contenuti nella deliberazione n. 7/2018/PRSP, nonché nella conseguente verifica delle misure attuative prescritte, intervenuta con la deliberazione n. 60/2019/PRSP, prende atto della prosecuzione delle azioni programmate dal Comune finalizzate all'alienazione del compendio immobiliare fieristico, già detenuto dalla società SPIM spa.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base dell'esame della relazione inviata dall'Organo di revisione dei conti del Comune di Genova (GE) sul rendiconto consuntivo 2018, nonché della successiva attività istruttoria

accerta

nei termini di cui in motivazione:

- 1) una rilevante mole di crediti (residui attivi) non riscossi, in particolare a titolo di entrate tributarie ed extra-tributarie, derivante da esercizi risalenti nel tempo;
- 2) lo squilibrio economico-patrimoniale e finanziario della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti fino a tutto l'esercizio 2018, in ragione dell'impatto dei costi progressivi derivanti dalla chiusura della discarica di Monte Scarpino e degli oneri conseguenti e connessi (anticipati dal soggetto gestore, AMIU spa, e in corso di refusione, da parte del Comune, sulla base di un piano decennale di rientro)

invita

il Comune di Genova a

- 1) proseguire nell'attività di monitoraggio e riscossione, anche coattiva, dei crediti, implementando le misure adottate, oltre che nella fase di riscossione coattiva, anche in quella prodromica, di gestione delle varie entrate da parte delle direzioni competenti;
- 2) strutturare il sistema di tariffazione (TARI) in modo da garantire l'integrale copertura del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, cui non possono prestare ordinario e protratto soccorso le risorse del bilancio comunale (utilizzabili, eventualmente, per ristorare contingenti situazioni di difficoltà economica o sociale);
- 3) perseguire, in qualità di socio di maggioranza, usando i poteri attribuiti dal codice civile, nonché quelli spettanti in virtù degli art. 147 e seguenti del TUEL o che hanno fonte nelle clausole statutarie o nei patti parasociali fondanti il c.d. controllo analogo legittimante l'affidamento diretto, l'equilibrio economico-patrimoniale della società AMIU spa, strutturando il sistema tariffario anche al fine di incentivarne una gestione efficiente

riserva

la valutazione sull'assetto complessivo delle partecipazioni societarie detenute dal Comune in sede di verifica del piano annuale di revisione periodica (art. 20 d.lgs. n. 175 del 2016)

dispone

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Genova e, attraverso il sistema CON.TE., all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione.

Il magistrato istruttore

Il Presidente

Depositato in segreteria il 29 dicembre 2020

Il funzionario preposto

