



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 22 dicembre 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI Presidente f.f./relatore

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 09 marzo 2015 recante *"...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per province, comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014"*.

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

VISTA la deliberazione n. 87/2016/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2016 nella quale, in ordine al punto D.1., relativo al controllo sugli enti locali della

regione del Veneto ai sensi legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166, veniva stabilito che: "...i controlli sugli Enti Locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della molteplicità delle attribuzioni assegnati alla Sezione ad una analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativo-contabile degli stessi, e dei rispettivi organismi partecipati, nonché del funzionamento dei sistemi di controllo interno";

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014, redatta dall'organo di revisione del Comune di Bolzano Vicentino (VI) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota prot. n. 4317 del 07/04/2016, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione comunale con nota prot. n. 3809 del 22/04/2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4766 del 22/4/2016) e l'integrazione fatta pervenire con nota prot. 5669 del 16/06/2016 (acquisita al prot. C.d.C. 6712 del 17/06/2016);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 60/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia

specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2014, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso che il Comune, in riferimento all'esercizio 2014:

1) Non ha rispettato il termine per l'approvazione del rendiconto 2014 (02/07/2015);

2) è ricorsa ad anticipazioni di tesoreria per un importo pari ad € 2.141.248,02 di competenza e un importo pari ad € 85.452,92 quale residuo (anticipazione non restituita al 31/12/2013), per un totale di € 2.226.700,94 e un periodo pari a 208 giorni di utilizzo dell'anticipazione, ed un importo di € 453,96 di somme maturate a titoli di interessi passivi al 31/12;

3) relativamente al riaccertamento straordinario dei residui ha reimputato tutti i residui all'esercizio 2015 (tranne un importo minimo di spesa pari ad € 305,16, reimputato al 2016); una volta effettuata la cancellazione e/o la reimputazione dei residui all'1/1/2015 si verifica un disavanzo tecnico di € - 641.490,73; sottratta a questa somma la parte vincolata, il disavanzo aumenta a € -856.534,51 (parte disponibile);

4) non ha rispettato il parametro di deficitarietà n. 4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni del medesimo Tit. I). Il valore registrato è del 45,96%. Tale dato si accompagna ad un tasso di smaltimento dei residui passivi piuttosto basso, pari al 42,75% per la parte corrente, e al 46,11% per la parte capitale;

5) Per quanto attiene ai debiti fuori bilancio è stata inviata in procura solo la comunicazione relativa al debito fuori bilancio riguardante la ricapitalizzazione dell'O.P. Vicenza Nord Servizi S.r.l.;

6) risulta avere organismi partecipati in perdita, tra cui Vicenza Nord Servizi srl, del quale il comune è l'unico socio, (è stata riconosciuta una perdita di esercizio superiore al capitale sociale, è stato approvato il ripiano della perdita patrimoniale netta di € 1.515,00 e la ricapitalizzazione di € 15.000,00); inoltre non ha redatto la nota informativa debiti/crediti (art. 6, co. 4, del D.L. n. 95/2012);

7) ha sfiorato il parametro di deficitarietà n. 7, con un rapporto tra lo stock del debito e le entrate correnti pari al 165,41%, come per gli esercizi precedenti;

8) non ha provveduto nell'anno 2014 ad effettuare, ai sensi dell'art. 33, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, la ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali

soprannumerari ed eccedenze e non ha adottato il piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art.48 co.1 d.lgs. n. 198/2006, pur avendo autorizzato mobilità del personale in uscita ed in entrata; non ha inoltre emanato direttive di indirizzo che coordinino le politiche assunzionali degli organismi comunque partecipati di cui all'art. 18, comma 2-bis, del D.L. n. 112/2008 al fine di garantire una graduale riduzione del rapporto percentuale tra spesa del personale e spesa corrente, seppure detentore, nella misura del 100%, di un organismo partecipato.

In data 7 aprile 2016, con nota indicata in preambolo, il Magistrato istruttore ha richiesto all'ente chiarimenti in ordine alle criticità sopra indicate.

Con nota del 22 aprile 2016, già richiamata, il Comune di Bolzano Vicentino (VI) ha fornito chiarimenti, precisando che, in relazione al mancato rispetto del termine per l'approvazione del rendiconto 2014 *"Come già indicato nella comunicazione relativa al rendiconto 2010 e a quelle precedenti si comunica che questo Ente può contare su un ridotto numero di dipendenti, mentre al 31.12.2013 risultavano impiegati 20 dipendenti, al 31.12.2014 gli stessi risultano essere 18 di cui 7 a part-time, su una pianta organica prevista di 27 posti. Dati gli adempimenti vecchi e nuovi a cui ogni anno è necessario provvedere, spesso*

con scadenze coincidenti, considerato l'esiguo numero di dipendenti, in alcuni casi risulta difficoltoso rispettare tali scadenze previste. Per quanto riguarda l'Ufficio Finanziario all'inizio del 2015 vi è stato l'esordio della nuova contabilità con tutte i nuovi adempimenti che hanno caricato ulteriormente di lavoro il ridottissimo personale di quest'Ufficio nei primi mesi dell'anno."

Per quanto riguarda il ricorso all'anticipazione di tesoreria, il Comune afferma che "Al punto 1.6, relativamente all'anno 2014, quale importo di anticipazione concedibile si devono considerare € 972.983,00, mentre per l'anno 2013 € 939.000,00. Per quanto riguarda l'anno 2014 l'importo complessivo delle entrate afferenti i primi tre titoli del bilancio, accertate nell'ultimo rendiconto approvato dell'anno 2012 è pari ad € 3.891.932,57= per cui i 3/12 corrispondono ad € 972.983,14=, mentre per l'anno 2013 l'importo complessivo delle entrate afferenti i primi tre titoli del bilancio, accertate nell'ultimo rendiconto approvato dell'anno 2011 è pari ad € 3.756.744,11= per cui i 3/12 corrispondono ad € 939.186,03=.

L'importo dell'anticipazione di tesoreria, indicato al punto 1.2, di € 2.141.248,02, di competenza corrisponde alla somma dei saldi negativi giornalieri dell'intero anno 2014.

Nel corso dell'anno in ogni caso sono sempre stati rispettati i

limiti dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente.

Per quanto riguarda il residuo di € 85.452,92 (anticipazione non restituita al 31.12.2013), sempre al punto 1.2, al 16.01.2014, a seguito dell'introito dei tributi, tale somma era stata interamente restituita. Anche se durante gli anni 2014 e 2015 si è fatto ricorso all'anticipazione, l'esercizio 2014 si è comunque chiuso con un fondo di cassa di € 83.873,87 mentre l'anno 2015 si è chiuso con un fondo cassa di € 265.112,65.

Tale situazione è conseguente al fatto che il Comune ha dovuto anticipare, per il pagamento di parte di un'opera, € 507.399,89 finanziati dalla Regione Veneto che dovrebbero essere erogati da quest'ultima entro breve, dato che già nel corso dell'anno 2015 l'opera era stata portata a termine ed era stata presentata tutta la documentazione richiesta per l'erogazione di tali contributi.

Per quanto riguarda l'eventuale sfornamento del parametro di deficiarietà n. 9, si segnala che nel calcolo dei parametri relativi all'anno 2013 si è tenuto conto dell'anticipazione di cassa di 85.452,92 non restituita ed è stato verificato che detto parametro in ogni caso non eccedesse il 5 per cento delle entrate correnti (entrate correnti € 3.767.854,16 di cui 5% € 188.392,71).

Sempre in merito al parametro di deficiarietà n. 9 si ribadisce che al 31 Dicembre 2014 risulta un saldo di cassa positivo pari a €

83.873,87 mentre al 31.12.2015 risultava un saldo parimenti positivo e pari ad € 265.112,65.”

Per quanto osservato in riferimento alla gestione dei residui e allo sfioramento del parametro n. 4 "Come indicato al punto 1.2 a breve il Comune dovrebbe incassare i contributi regionali pari ad € 507.399,89 che garantiranno una adeguata liquidità da destinare al pagamento in via prioritaria dei residui attualmente in essere.

Per quanto riguarda il parametro n. 4 di deficitarietà riferito ai residui passivi complessivi provenienti dal titolo I per ripristinare tale parametro rispetto agli impegni della medesima spesa corrente" il Comune intende farvi fronte nella maniera sopra descritta.

Per i residui attivi vetusti si conferma che tali residui riguardano principalmente ruoli su imposte, somme da incassare per tributi e ruoli su contravvenzioni al codice della strada, per tale motivo il Comune ha provveduto a vincolare l'avanzo di amministrazione 2014 (punto 1.5.1).

Per quanto riguarda l'indebitamento di cui al punto 3 l'Ente alla data attuale non ha più assunto alcun nuovo mutuo.

Al fine di garantire il rispetto degli equilibri di parte corrente per negli anni 2015 e 2016 il Comune ha provveduto ad aumentare le aliquote relative all'addizionale comunale al fine di incrementare il

gettito tributario atteso.

In merito all'I.M.U. nell'esercizio 2015 il Comune ha evidenziato accertamenti leggermente superiori rispetto a quanto previsto in bilancio e gli impegni relativi alle spese correnti sono state continuamente monitorati monitorando altresì le entrate.

Alla data odierna risultano impagati residui passivi per € 999.733,82. Come sopraindicato una volta che il Comune avrà incassato i contributi regionali potrà provvedere al pagamento di buona parte dei residui.”

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio e le passività potenziali il comune questo asseriva: *“Nel corso del 2014 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio pari ad € 23.518,78, di cui € 16.515,00 (1.515,00 di parte corrente + 15.000,00 in conto capitale) per il ripiano perdite societarie e ricapitalizzazione a favore della società partecipata al 100% Vicenza Nord Servizi S.r.l., che svolge i servizi smaltimento rifiuti e mensa scolastica, di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n; 33 del 17.07.2014, ed € 7.003,78 per sentenze definitive sfavorevoli per contenzioso ICI di cui alla deliberazione di riconoscimento n. 34 del 26.08.2014.*

Solo la deliberazione relativa al ripiano delle perdite e ricapitalizzazione della società Vicenza Nord Servizi S.r.l. è stata trasmessa alla competente Procura della Corte dei conti.

Per quanto riguarda il ripiano delle perdite societarie la Procura aveva aperto un'istruttoria contabile il 18.08.2015 alla quale questo Comune aveva risposto in data 08.10.2015; successivamente in data 17.02.2016 il Magistrato Istruttore ha archiviato il procedimento.

Si trasmettono copie delle delibere consiliari di riconoscimento dei debiti con prova dell'avvenuta trasmissione alla Procura della Conte dei Conti limitatamente per quella relativa alla ricapitalizzazione della partecipata Vicenza Nord Servizi S.r.l..”

Riguardo agli OO.PP. in perdita, con nota prot. 5669 del 16/06/2016: *“A completamento di questo punto, in riferimento al non aver ottemperato agli adempimenti previsti dall'art. 6, e. 4, del D.L. n. 95/2012, convertito dalla L. n. 135/2012, relativamente alla nota informativa crediti debiti nei confronti degli Organismi partecipati, si comunica quanto segue:*

- Agli atti relativi al Rendiconto vi è la documentazione della nota informativa dell'ATO Consiglio di Bacino dell'Ambito Bacchiglione, della SIBET S.r.l. (Società Impianti Berico Tesina S.r.l.) e una nota sui saldi al 31.12.2014 — ex art. 6 D.L. 95/2012 di Acque Vicentine S.p.A.;*

- Per quanto riguarda il Consorzio C.I.A.T. per la funzione che svolge non esistono debiti e crediti al 31.12.2014 fra questo e il Comune;*

· *La Società Vicenza Nord Servizi S.r.l. a metà dell'anno 2014 ha cambiato l'Amministratore e il nuovo, in sede di redazione del bilancio, ha dovuto ricostruire la situazione, di conseguenza è intercorsa tramite mail corrispondenza tra la Società e il Comune fino a maggio de] 2015 per verificare i debiti — crediti tra i due;*

· *Non esiste nota informativa con il Consorzio di Polizia Locale Nordest Vicentino;". Mentre, con riferimento al piano di razionalizzazione degli organismi partecipati evidenziava che: "Per le società Vicenza Nord Servizi srl ed Acque vicentine SpA, entrambe affidatarie in house di servizi essenziali per il Comune e finora gestite con criteri di efficienza ed economicità, il Piano ha previsto il mantenimento della partecipazione, non ravvisando, in aggiunta a quelli già messi in atto, ulteriori interventi di riorganizzazione degli organi amministrativi o di controllo, ovvero di riduzione delle relative remunerazioni che, in relazione, all'entità dell'attività svolta e alle relative responsabilità appaiono già congrue e ragionevolmente contenute.*

*Ben diverse, invece, sono le valutazioni e le prospettive considerate dal documento per la società **SIBET SRLomissis...***

Sia alla luce dei criteri di razionalizzazione considerati dall'art.1, commi 611 e seguenti, della legge 190/2014 che di quelli previsti dallo schema di decreto legislativo sul riordino delle partecipazioni, per la società ricorre almeno una delle condizioni

che dovrebbe determinarne la soppressione.

Sibet srl è, infatti, priva di dipendenti ed il relativi organo amministrativo è costituito da un amministratore unico che non percepisce compensi.

In aggiunta a quanto appena detto, è giusto ricordare che Sibet srl, per ragioni ben note e diffusamente esposte in altre sedi, da anni chiude i propri esercizi in perdita (circostanza questa che, secondo il richiamato schema di decreto legislativo, integra un'ulteriore condizione per la sua soppressione), non gestisce servizi, perché detiene solo la titolarità dei beni, e non ha un corrispondente fatturato.

Nel piano di razionalizzazione predisposto in ossequio ai dettami del richiamato art.1 della legge n.190/2014, i Comuni soci avevano ipotizzato un percorso articolato in due fasi:

- 1. ridefinizione, con il consenso dell'autorità di Bacino dell'ATO Bacchiglione, del rapporto con Acque Vicentine spa, per sostituire l'attuale concessione d'uso gratuito dei beni con un contratto oneroso di affitto d'azienda e il conseguente trasferimento all'affittuaria degli oneri di ammortamento, in modo da poter eliminare questa voce dal bilancio di SIBET srl e prevedervi un canone anche modesto, ma sufficiente ad evitare la chiusura degli esercizi in perdita;*
- 2. fusione di Sibet srl con Sibet Acqua srl, società costituita*

dopo un contenzioso che per un decennio ha coinvolto sei comuni

- Camisano Vicentino, Grisignano di Zocco, Grumolo della Abbadesse, Torri di Quartesolo, Montegalda, Montegaldella (quattro dei quali soci di Sibat Srl), l'ATO Brenta, l'ATO Bacchiglione, il Consorzio Interprovinciale Acquedotto Euganeo Berico, le società SETA Spa, ETRA Spa ed Acque Vicentine Spa - che detiene la proprietà al 100% delle reti di distribuzione dell'acqua, degli altri impianti minori (serbatoi pensili, etc.), degli allacciamenti e dei contatori insistenti sul territorio dei Comuni soci e la comproprietà al 50% degli impianti costituiti dalle Centrali di Abbadia Polesse e di Riviera Berica, dei relativi impianti ed opere di prelievo idrico, del serbatoio di Villa Guiccioli, della Galleria Valmarana nonché dei tratti delle condotte adduttrici.*

Sono stati, quindi, avviati contatti sia con Acque Vicentine spa che con l'Autorità di Bacino, per meglio definire i quali, poi, il 7 ottobre dello scorso anno si è tenuto un apposito incontro presso la sede di Acque Vicentine.

Purtroppo, contrariamente alle attese, all'iniziale disponibilità ad approfondire la praticabilità delle soluzioni da noi prospettate è subentrata una posizione negativa sia da parte dell'autorità di Bacino, che ha insistito nel ritenere ingiustificato un canone per l'utilizzo di beni realizzati interamente con finanziamenti regionali

a fondo perduto, sia da parte di Acque Vicentine, restia ad assumere nel proprio bilancio oneri di ammortamento non valorizzabili in tariffa e in assenza di un mutamento sostanziale (e non meramente formale) del titolo giuridico per l'utilizzo dei beni di proprietà della società Sibat srl.

L'esito infruttuoso dei tentativi sopra descritti ha riproposto, quindi, ai Comuni soci il problema della liquidazione di Sibat srl in tutta la sua complessità, legata soprattutto al carico fiscale della retrocessione dei beni che, relativamente all'IVA, ossia all'imposta di maggior peso (circa 700.000,00 euro), non è alleggerito nemmeno dallo schema di decreto legislativo sul riordino delle partecipazioni societarie.

Per quanto attiene allo sforamento del parametro di deficitarietà n. 7, relativo all'indebitamento rispetto alle entrate correnti: *"L'Amministrazione Comunale, al fine di ripristinare il rispetto del parametro di deficitarietà relativo all'indebitamento, nel corso degli esercizi 2013 - 2014 e 2015 non ha assunto nuovi mutui.*

Da una prima analisi il risultato contabile di gestione per l'anno 2015 dovrebbe risultare positivo, e qualora detto valore venga confermato il parametro dovrebbe essere rispettato già dal 2015."

Per quanto riguarda le spese del personale relativamente alla violazione delle disposizioni previste c. 28, art, 9 D.L. 78/2010: *"Nel corso dell'anno 2014 è proseguito il "Progetto Civile Anziani"*

– L.R. 9/22.01.2010. Tale progetto si è concluso all'inizio del 2015.

L'importo totale della spesa impegnata nell'anno 2014, di cui al punto 6.6.2 di € 36.247,39, risulta essere al lordo del contributo Regionale pari ad € 6.211,00 riferito al progetto suindicato e dell'economia di spesa pari ad € 918,25, sempre dello stesso progetto, che è stata verificata nel 2015. Nel 2015 tale progetto è terminato ed in tale anno sono stati impegnati altri € 2.700,00 contro l'accertato a saldo quale rimborso del progetto di € 5.139,00.

Si riportano di seguito i dati riguardanti il personale assunto nel corso dell'anno 2014:

- N. 11 persone, per 3164 ore complessive, per lo svolgimento del "Progetto civile anziani" per una spesa complessiva pari ad € 23.730,39 (€ 22.812,14 pagati, considerando l'economia si spesa del 2015 rispetto all'impegno iniziale dell'anno 2014, e comprensiva del contributo regionale di 6.211,00);

- N. 3 persone, per 1173 ore complessive, pagate tramite i buoni di lavoro voucher, assunte per adesione al bando regionale per "Progetti di pubblica utilità" con una spesa netta complessiva pari ad 3.567,00

- N. 5 persone, per 282 ore totali, per il servizio di vigilanza

scolastica (nonni vigili) pagate tramite i buoni di lavoro voucher per una spesa pari ad € 2.450,00;

· N. 1 persona, per 750 ore, pagata tramite i buoni di lavoro voucher per una spesa pari ad € 6.500,00.”

Ed infine, sempre relativamente alle spese per il personale, per quanto attiene la violazione di alcuni adempimenti obbligatori, la cui inosservanza impone agli enti il divieto di assumere nuovo personale viene rappresentato che: *“Non è stata effettuata nell'anno 2014 la ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumero ed eccedenze in quanto il Comune ha una carenza strutturale di personale, attualmente sono assunti n. 11 dipendenti a tempo pieno e n. 7 part-time.*

Nel 2015 si è provveduto ad approvare le seguenti deliberazioni:

· N. 50 del 28.05.2015 sul fabbisogno del personale per il triennio 2015/2017 e Piano occupazionale 2015;

· N. 49 del 28.05.2015 sulla ricognizione annuale per verificare situazioni di personale in esubero o in eccedenza ai sensi dell'art. 33 D.Lgs 165/2001 modificato dall'art. 16 della L. 183/2011;

· N. 48 del 28.05.2015 sulle azioni per pari opportunità;

· N. 28 del 26.03.2015 — N. 65 del 09.07.2015 e N. 79 del 28.07.2015 relative a modifiche della pianta organica.”

DIRITTO

La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Più specificatamente, in relazione ai controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Tale controllo è dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento degli enti territoriali, la sana gestione finanziaria, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento previsto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha altresì chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del <riesame di

legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa> (sentenza n. 179 del 2007).

La centralità e la necessità di tale ruolo è stata ulteriormente confermata dal potenziamento dei controlli che il legislatore ha voluto delineare con le misure introdotte dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del surrichiamato D.L. 174, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali - in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica - è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dal quadro normativo sopra ricostruito - che ha esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e

consuntivi di ciascun ente locale - e dalla richiamata giurisprudenza della Corte Costituzionale, consegue che l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D. L. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto "su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa" perché servono a garantire una vigilanza indipendente sugli "obiettivi di finanza pubblica" e a tutelare "l'unità economica della Repubblica" (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013) e si pongono in una prospettiva non più statica - come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità - ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Per questi motivi, il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, risulta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali dei bilanci degli enti locali dell'intero territorio nazionale ed è diretto a rappresentare agli

organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengono più opportune. Nell'ambito di tale riscontro è possibile, pertanto, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (C.Cost. n. 29/1995), pervenire ugualmente allo scrutinio incidentale della legittimità di alcuni atti che fossero rilevanti per le finalità cui è deputato il controllo di che trattasi.

Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2013 del Comune di Bolzano Vicentino, di cui ai rilievi istruttori formulati, la Sezione, pur tenendo in debita considerazione quanto rappresentato e precisato dal Comune in sede istruttoria, ampiamente riportato in narrativa, deve, al fine di prevenire potenziali gravi pregiudizi e danni irreparabili all'equilibrio di bilancio dell'Ente, richiamare l'attenzione dell'Ente sulle criticità riscontrate e sulle conseguenziali osservazioni e raccomandazioni di seguito rappresentate.

1. MANCATO RISPETTO DEL TERMINE PER L'APPROVAZIONE DEL RENDICONTO 2014.

Dalle risultanze istruttorie emerge che il comune di Bolzano

Vicentino ha approvato in ritardo il rendiconto 2014 (2 luglio 2015).

Il Collegio, ricorda che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del D.Lgs. n. 267/2000 e dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost. circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta. Evidenzia altresì la Sezione la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato il rendiconto deliberato. Ulteriori limitazioni per l'ente, *ope legis*, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 D.Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito

dall'art. 203, comma 1, lett. a) del T.U.E.L. mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, T.U.E.L., quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448). Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali). Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni. Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste

carattere di atto d'urgenza che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38 del D.Lgs. 267/2000. Va ricordato, poi, che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012) del D.Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel. Da ultimo, si rappresenta che il D.L. 113/2016, all'art. 9, comma 1-quinquies ha disposto che: *"In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del TUEL non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come*

elusivi della disposizione del precedente periodo”.

2. REITERATO RICORSO AD ANTICIPAZIONI DI TESORERIA.

Dalla nota istruttoria emerge che l'ente nel 2014 (come anche nel 2013) ha fatto ricorso ad anticipazioni di Tesoreria per un importo totale pari ad € 2.141.248,02 e una durata complessiva di esposizione pari a 208 giorni, con la presenza di uno scoperto a chiusura esercizio pari ad € 85.452,92, valore quest'ultimo che seppur non integri lo sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n 9, appare comunque sintomatico di una sofferenza di cassa.

Il comune sul punto evidenzia che: *"Tale situazione è conseguente al fatto che il Comune ha dovuto anticipare, per il pagamento di parte di un'opera, € 507.399,89 finanziati dalla Regione Veneto che dovrebbero essere erogati da quest'ultima entro breve, dato che già nel corso dell'anno 2015 l'opera era stata portata a termine ed era stata presentata tutta la documentazione richiesta per l'erogazione di tali contributi”.*

La Sezione, pur prendendo atto delle motivazioni addotte dall'ente, rammenta come l'art. 222 del D. Lgs. n. 267/2000 rubricato "Anticipazioni di tesoreria" preveda che: *"1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate*

accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ((...)) ai primi tre titoli di entrata del bilancio. 2. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione di cui all'articolo 210". Giova poi evidenziare che il D.L. 30 novembre 2013, n. 133, convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2014, n. 5, ha disposto (con l'art. 1, comma 12) che *"Per l'anno 2014, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è incrementato, sino alla data del 31 marzo 2014 da tre a cinque dodicesimi".* Successivamente tale decorrenza è stata spostata dal D.L. 28 gennaio 2014, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2014, n. 50 ove si dispone (con l'art. 2, comma 3-bis) che *"Al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria, di cui al comma 1 dell'articolo 222 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e' elevato da tre a cinque dodicesimi sino alla data del 31 dicembre 2014".*

È da rilevare al riguardo che il ricorso ad anticipazioni di cassa, previsto dall'art. 222 del TUEL, si configura come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni

di scarsa o insufficiente liquidità e non, invece, quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente, peraltro spesso particolarmente onerosa in quanto come evidenziato dalla disposizione che disciplina l'istituto il ricorso a tale formula di finanziamento dà luogo ad un costo risultante all'interesse sulle somme anticipate da pagare all'istituto tesoriere (che nel caso in specie ammonta ad euro 453,96). È da notare, in contrario, che il comune in questione, oltre a ricorrere frequentemente all'istituto dell'anticipazione di cassa per far fronte a sofferenze di cassa, lo ha trasformato da strumento eccezionale di breve periodo a fenomeno ricorrente, quale prassi costante di finanziamento.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi suddetti derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti.

Come noto, l'art. 5 del D.Lgs 149/2011 e l'art. 148, commi 2 e 3 del TUEL prevedono che, per la regolarità della gestione amministrativo-contabile, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

può attivare, anche su richiesta delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri anzidetti, come nel caso di specie, appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi, attesa l'entità, per il mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e più in generale per una sana gestione: non a caso infatti l'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 prevede che: *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il*

dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

Alla luce di ciò, e in vista dell'acclarata emersione degli indici sintomatici anzidetti, si richiama, per prevenire potenziali pregiudizi, l'attenzione degli organi tecnici (Ragioniere, organo di revisione, Segretario comunale, ognuno per la parte di competenza) e organi politici sulla necessità di una verifica puntuale di tali equilibri che non si riduca a una burocratica approvazione della delibera che concerna tali verifiche, finalizzata a una sana gestione e alla correzione tempestiva delle anomalie gestionali anzidette.

3. CRITICITA' DERIVANTI DAL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI.

Relativamente al riaccertamento straordinario dei residui emerge che il comune di Bolzano Vicentino ha provveduto a reimputare i residui al solo esercizio 2015 determinandosi, a seguito di detta operazione di cancellazione e/o la reimputazione all'1/1/2015, un disavanzo tecnico di € -

641.490,73. Se a tale somma viene sottratta la somma la parte vincolata, il disavanzo aumenta a € -856.534,51 (parte disponibile).

Il Collegio evidenzia come l'analisi della delibera giuntale con la quale il Comune ha approvato il prospetto di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, fa emergere delle perplessità su come sia stata effettuata la reimputazione dei residui agli esercizi di effettiva esigibilità, espressamente richiesta dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. In particolare, risulta dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 57 del 2 luglio 2015, che la reimputazione dei residui avvenuta con riferimento al solo esercizio 2015, mentre vengono reimputati 305,16 euro all'esercizio 2016 e nulla al 2017.

Tale *modus operandi* è stato recentemente qualificato dalla Sezione delle autonomie, nella deliberazione 16 dicembre 2015, n. 32/SEZAUT/2015/INPR, *"grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata"*, non essendo in questo modo stata determinata correttamente l'esigibilità dei residui passivi, con la conseguente compromissione della corretta costituzione e gestione del fondo pluriennale vincolato.

Va sottolineato che il principio contabile 9.3 dispone che *"al fine di evitare comportamenti opportunistici, non è possibile effettuare il*

riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni". Al riguardo si evidenzia che la Sezione Autonomie ha ribadito che *"l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile"* (Sez. Autonomie n. 4/2015). Le eventuali rettifiche potranno essere effettuate tramite il riaccertamento ordinario dei residui ai sensi dell'art.3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011.

La Sezione, alla luce di quanto sopra evidenziato, pur prendendo atto delle risposte istruttorie fornite dall'ente, si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica dell'effettiva esigibilità nel periodo indicato, dei predetti impegni.

Si rileva, inoltre che delibera di riaccertamento straordinario dei residui è stata approvata oltre il termine previsto (2 luglio 2015 - il termine ultimo ex art. 2 del d.l. 78/2015 era il 15 giugno 2015) atteso che il riaccertamento straordinario dei residui deve essere effettuato, con riferimento al 1 gennaio 2015, in una unica soluzione, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014 anche in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria. Si evidenzia che il riaccertamento è adottato con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, tempestivamente trasmessa al Consiglio tenendo presente che lo stesso è un unico atto deliberativo (non sono ammessi riaccertamenti parziali), obbligatorio e deve essere effettuato nel

rigoroso rispetto delle modalità e della tempistica di cui al principio contabile applicato della contabilità finanziaria punto 9.3 e la stessa delibera provvede anche alle variazioni di bilancio se già approvato, o al bilancio provvisorio in corso di gestione, compresi gli stanziamenti di cassa del bilancio di previsione e l'ammontare dei residui. Alla delibera di Giunta devono essere allegati i prospetti di cui agli allegati n. 5/1 e n. 5/2 riguardanti la determinazione del fondo pluriennale vincolato e del risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015.

1. VIOLAZIONE DEL PARAMETRO DI DEFICITARIETA' STRUTTURALE N. 4.

In relazione a detto profilo, riguardo alla presenza in bilancio di residui passivi, risalenti nel tempo e in parte di dubbia esigibilità, si rileva lo sforamento del parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento (45,96%) degli impegni della medesima spesa corrente. Il valore registrato si accompagna ad un tasso di smaltimento dei residui passivi piuttosto basso, pari al 42,75% per la parte corrente, e al 46,11% per la parte capitale.

Sul punto, la Sezione osserva che una corretta rappresentazione della gestione esige la puntuale osservanza delle regole ed delle

disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed in particolare di quelli comunali.

Con specifico riferimento ai residui, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione (vedasi anche art. 21 del D. Lgs n. 170 del 2006, norma che seppur abrogata dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 era vigente nel 2013 e il cui principio risulta recepito nel citato decreto; art. 190 del T.U.E.L.).

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui passivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni debitorie.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

Il mantenimento in bilancio dei residui passivi datati nel tempo incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art 187 e 228, 4° comma del T.U.E.L.), che rappresenta

un volume di disponibilità finanziaria che si trasformerà in effettiva disponibilità liquida nel momento in cui saranno estinti i debiti. In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza.

2. PRESENZA DI DEBITI FUORI BILANCIO E MANCATA TRASMISSIONE ALLA PROCURA DELLE DELIBERE DI APPROVAZIONE.

Per quanto attiene ai debiti fuori bilancio dalle risultanze istruttorie, confermate dalle risposte dell'ente, emerge che nel corso del 2014 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio pari ad € 23.518,78, di cui € 16.515,00 (1.515,00 di parte corrente + 15.000,00 in conto capitale) per il ripiano perdite societarie e ricapitalizzazione a favore della società partecipata al 100% Vicenza Nord Servizi S.r.l., che svolge i servizi smaltimento rifiuti e mensa scolastica (di cui alla deliberazione del Consiglio

Comunale n. 33 del 17.07.2014), ed € 7.003,78 per sentenze definitive sfavorevoli per contenzioso ICI (di cui alla deliberazione Consiliare di riconoscimento n. 34 del 26.08.2014).

Si rileva, altresì, che solo la deliberazione relativa al ripiano delle perdite e ricapitalizzazione della società Vicenza Nord Servizi S.r.l. è stata trasmessa alla competente Procura della Corte dei conti.

Sul punto, evidenzia il comune, per quanto riguarda il ripiano delle perdite societarie che *"...la Procura aveva aperto un'istruttoria contabile il 18.08.2015 alla quale questo Comune aveva risposto in data 08.10.2015; successivamente in data 17.02.2016 il Magistrato Istruttore ha archiviato il procedimento"*.

In relazione al ricorso all'istituto dei debiti fuori bilancio, un'ottica collaborativa, il Collegio ricorda, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali.

L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada posto in essere in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 del TUEL), nonché

nelle altre scadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità.

L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste (art. 194 comma 1 lett. e) rientra anche l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

L'operatività di quest'ultima norma è dunque subordinata all'accertamento sia dell'utilità pubblica del bene acquisito in relazione alle funzioni ed ai servizi di competenza dell'ente, sia dell'arricchimento dell'ente (che corrisponde al depauperamento patrimoniale sofferto senza giusta causa dal privato contraente ai sensi dell'art. 2041 cc.). L'accertamento della sussistenza di entrambi questi presupposti, come già più volte ricordato da questa Sezione (cfr. delibere 156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP), è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D. Lgs. n. 267/00. In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di:

- riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art.194 del TUEL;
- accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;
- accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;
- individuare le risorse per il finanziamento;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di

adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria.

Si rammenta che la Sezione delle Autonomie nella propria deliberazione di indirizzo 23 /SEZAUT/2013/INPR recante "Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al Bilancio di Previsione 2013", al punto H) ha sottolineato come *"...la situazione debitoria fuori bilancio e l'incidenza delle passività potenziali possono richiedere scelte di programmazione e, conseguentemente, di gestione volte a reperire le risorse necessarie per fare fronte ai debiti insorti. A tal fine può essere utile prevedere un apposito fondo rischi per passività potenziali vincolando l'avanzo libero, se disponibile, o reperendo risorse a carico del bilancio annuale. La presenza di tale tipologia di debiti può assumere una particolare rilevanza nel contesto degli equilibri della gestione 2013 e degli anni futuri e ciò deve essere valutato in sede di controllo a salvaguardia degli stessi, tutte le volte in cui emergono sopravvenienze passive per le quali non si sia fatto validamente fronte con le modalità previste dall'art. 193 del TUEL"*.

Rammenta il Collegio che la tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di

evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia.

La Sezione ricorda, infine, l'obbligo di trasmissione della delibera anzidetta alla Procura della Corte dei conti, in virtù di quanto stabilito dall'art. 23 L. 289/2002 obbligo sull'adempimento del quale, dovrà vigilare l'organo di revisione.

3. ORGANISMI PARTECIPATI IN PERDITA.

Dalle risultanze istruttorie emerge che il comune di Bolzano Vicentino risulta avere OO.PP. in perdita, tra i quali la Vicenza Nord Servizi srl, del quale il comune è l'unico socio, (riconosciuta la perdita di esercizio superiore al capitale sociale, approvato il ripiano della perdita patrimoniale netta di € 1.515,00 e la ricapitalizzazione di € 15.000,00.) Risulta altresì che il comune non ha redatto la nota informativa dei rapporti debito/credito con i propri organismi partecipati (art. 6, co. 4, del D.L. n. 95/2012).

La Sezione, prende atto di quanto sopra rappresentato, tuttavia, richiama l'attenzione del comune di Bolzano Vicentino, anche in relazione alla *governance* sugli altri organismi societari, sul fatto che l'utilizzo di risorse pubbliche, anche se adottato attraverso moduli privatistici, impone particolari cautele e obblighi in capo a tutti coloro che - direttamente o indirettamente - concorrono alla gestione di tali risorse, radicandone pertanto sia la giurisdizione

che il controllo della Corte dei conti. I suddetti obblighi e cautele sono inscindibilmente connessi alla natura pubblica delle risorse finanziarie impiegate e, pertanto, non vengono meno nemmeno a fronte di scelte politiche volte a porre a carico di società a partecipazione pubblica, e dunque indirettamente a carico degli enti locali che partecipano al capitale di tali società, i costi di attività e servizi che, sebbene non remunerativi per il soggetto che li svolge, si prefiggono tuttavia il perseguimento di obiettivi di promozione economica e sociale a vantaggio dell'intera collettività. Invero, scelte politiche siffatte, proprio per il negativo e ingente impatto che producono sulle finanze e sul patrimonio dell'ente partecipante (in maniera più o meno rilevante a seconda dell'entità della quota di capitale sociale posseduto), non presuppongono soltanto che quest'ultimo sia in grado di sopportarne i relativi oneri senza pregiudizi per il proprio equilibrio finanziario e patrimoniale. Non si può prescindere, in tale contesto dunque, da un costante e attento monitoraggio in ordine all'effettiva permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale nonché da tempestivi interventi correttivi in reazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati. Vi è la necessità, in altri termini, di effettuare una seria indagine sui costi e ricavi e sulla stessa

pertinenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente, non può prescindere da un'azione preventiva di verifica e controllo da parte dell'amministrazione in merito alle attività svolte dalla società. In tale prospettiva, l'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano. Tali obblighi assumono particolare pregnanza in presenza di gestioni connotate da risultati negativi che - soprattutto se reiterati - impongono all'ente di valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e/o di convenienza economica nonché di sostenibilità politico-sociale che giustificarono (o che comunque avrebbero dovuto giustificare) a monte la scelta di svolgere il servizio e di farlo attraverso moduli privatistici. Operazione che seppur posta in essere dal comune necessita una specifica revisione anche alla luce dei più stringenti criteri di valutazione dell'interesse al mantenimento delle

partecipazioni societarie come individuati dal recente Testo Unico sulle partecipate. (D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, cfr in particolare l'art. 20). Dall'altro lato, si sottolinea l'esigenza di prestare particolare attenzione allo sviluppo di strutture organizzative e di professionalità interne capaci di consentire all'ente un adeguato espletamento delle funzioni sopra richiamate, grazie anche ad un efficace supporto agli organi di governo nell'esercizio delle attività di loro competenza nonché all'impiego di idonei strumenti di *corporate governance*. Invero, l'utilizzo di moduli privatistici da parte di soggetti pubblici, pur vedendo subordinata la logica del profitto per il perseguimento di finalità di interesse generale, non può tuttavia prescindere da quel canone gestionale minimo imprescindibilmente e ontologicamente caratterizzante l'iniziativa privata rappresentato dall'economicità, la quale impone anzitutto che l'attività intrapresa sia atta a generare, entro un lasso di tempo ragionevole, flussi in entrata tali da coprire quelli in uscita, in modo da escludere che il soggetto possa sistematicamente operare in perdita. La realizzazione dell'equilibrio economico costituisce, infatti, garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente, sia con veste pubblica che privata, per la qual cosa detto equilibrio a valere nel tempo deve essere un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente

medesimo. Si ricorda, infine, che per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., per tutte, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 354 dell'8 novembre 2006), dalla trasgressione di questi obblighi e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche, può scaturire una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori. Detto principio qualificabile come di "sana gestione societaria", appare ora ancor più suffragato a seguito di apposita disposizione normativa che lo impone atteso che nella legge 147/2013 all'articolo 1, comma 553, primo periodo espressamente si prevede che: "A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza". Canone ripreso e confermato nel recente Testo unico sulle partecipate (D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, cfr. in particolare gli artt. 11, 19, in materia di personale e 20).

La disponibilità da parte degli enti locali di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite delle società da essi partecipate, non può peraltro essere richiamata quale motivo per giustificare il mancato raggiungimento di una gestione economica, efficace ed efficiente, anche in un'ottica di lungo periodo. Anzi,

appare necessario evidenziare che tale possibilità di poter tendere ad un equilibrio nel lungo periodo, che poteva essere motivata dall'esigenza, come nel caso in questione, di soddisfare primari interessi dell'ente in termini di promozione economica e sociale, sembra essersi attenuata se non addirittura scomparsa a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 19, del citato D.L. n. 78/2010. La citata disposizione fa venir meno la possibilità per gli enti controllanti di procedere ad una ricapitalizzazione delle proprie controllate laddove queste presentino delle perdite di esercizio negli ultimi tre anni. Recita, infatti, l'articolo in questione: *"Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali..."*. La ratio della disposizione va individuata nella preoccupazione del legislatore nazionale di evitare la violazione del divieto di erogare aiuti di

stato conseguente alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite d'esercizio delle proprie partecipate: prassi che, come noto, la Commissione europea sta cercando di contrastare anche al fine di garantire la massima operatività del principio della concorrenza nel mercato comune. La norma preclude la possibilità di intervenire sul capitale delle società che presentino una perdita strutturale reiterata, tale da minacciare la continuità aziendale e, di conseguenza, la stessa sopravvivenza di quegli organismi non in grado di tendere, se non all'utile, almeno al pareggio di bilancio.

In conclusione, il Collegio invita il comune di Bolzano Vicentino a tenere in debita evidenza quanto sopra rappresentato al fine di valutare attentamente se dagli andamenti societari (in particolare la situazione ben nota di Vicenza Nord Servizi srl e di Sibet s.r.l.) possano conseguire effetti sfavorevoli per l'amministrazione in grado di comprometterne gli equilibri di bilancio.

Le ricordate criticità in ordine alla *governance* delle società partecipate dovrebbero nello specifico indurre l'amministrazione ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche

alla luce dei criteri ancor più stringenti introdotti dall'articolo 20 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, quali:

a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali);

b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;

d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;

e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;

f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4 del TU partecipate.

7. INDEBITAMENTO: SFORAMENTO DEL PARAMETRO DI DEFICITARIETÀ N. 7.

Come accertato in istruttoria, risulta sfiorato il parametro ministeriale di deficitarietà strutturale n. 7: consistenza dei debiti

di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento (165,41% seppure in miglioramento rispetto al precedente esercizio) rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del TUEL).

Tale circostanza, pur nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 204 T.U.E.L., potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni. Sul piano finanziario, tale valutazione trova indiretto riscontro nella mancata scelta di attivarsi sulla componente di spesa corrente che deriva dall'indebitamento. Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene pertanto opportuno segnalare che, anche in relazione alla difficile situazione generale della finanza pubblica, ogni azione tesa alla limitazione del debito entro limiti fisiologici e al contenimento della relativa componente di parte corrente, rappresenta un modello di sana gestione finanziaria, la cui verifica e attuazione deve tenere del contesto generale in cui si opera.

Nel caso di specie, l'Ente locale, pur nella piena autonomia decisionale, non può non tener conto degli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e nazionale che ha più volte e in ambiti diversi ravvisato la necessità di un generalizzato

abbassamento del livello di indebitamento, a garanzia del più generale interesse di proteggere la finanza pubblica e la stabilità dei conti, nazionali e sovranazionali.

Peraltro, detti obblighi appaiono ancor più incisivi a seguito delle modifiche costituzionali introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che, in modo innovativo, introduce all'art. 97 della Costituzione una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni. Il principio in esame viene ora ad essere declinato in concreto – in ossequio alle prescrizioni del riscritto art. 81 della Costituzione - sotto il profilo della verifica e del permanere costante non solo di un effettivo equilibrio di bilancio ma anche, la sostenibilità dell'indebitamento. Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori misure in favore delle zone terremotate nel maggio del 2012) convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012, n. 213, diviene prima norma di attuazione del nuovo precetto costituzionale, stabilendo nuovi parametri del controllo esterno-scolpiti nel nuovo art. 148 bis del T.U.E.L. - affidato alla Corte dei

conti: la cui posizione di supremo garante degli equilibri della finanza pubblica viene rafforzata attraverso l'estensione del controllo a tutte le pubbliche amministrazioni comprese le regioni e gli enti locali. La preoccupazione che venga garantita la sostenibilità dell'indebitamento viene affrontata anche nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa del nuovo articolo 81 della Costituzione, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione" (art. 81 riformulato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

In base alla citata normativa, ogni ente locale e la stessa Regione dovranno sin d'ora tenere in debita considerazione, anche nel ricorso alla contrazione dei mutui autorizzati o autorizzabili, a dover confrontare il proprio indebitamento con quello di tutti gli enti territoriali contemplati nel comma 1, dell'articolo 10 della legge 243/2012, al fine di rendere coerente con i nuovi vincoli normativi il livello complessivo dell'indebitamento a livello regionale. Ciò, anche in relazione ai nuovi obblighi sanciti dall'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che prevede che *"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti*

difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

4. MANCATA RICOGNIZIONE DEI SOVRANNUMERI E DELLE
ECCEDENZE DI PERSONALE AI SENSI DELL'ART. 33 DEL
D.LGS 165/2001.

Come emerge in nota istruttoria l'ente non ha provveduto alla ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze ai sensi dell'art. 33, comma 1, del D.lgs. n.165/2001. Detto articolo, rubricato "*Excendenze di personale e mobilità collettiva*" prevede infatti al comma 1 che: "*Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le*

procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica". Ai successivi commi 2 e 3 si rileva, poi, l'effetto sanzionatorio per l'inadempimento della prescrizione sopra richiamata ove si stabilisce che "2. *Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.* 3. *La mancata attivazione delle procedure di cui al presente articolo da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplina."* Sul punto giova poi evidenziare che il decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" all'articolo 6, rubricato "Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche", al comma 1 primo periodo, dispone che: "1. *Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9."* Il successivo comma 3 stabilisce che: "3. *Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede*

periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento". La ricognizione prevista dal comma in oggetto da effettuarsi periodicamente ed almeno triennialmente, per effetto della nuova formulazione dell'articolo 33 del decreto come riscritto dall'articolo 16, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012 a decorrere dal 1° gennaio 2012) sopra richiamato, impone vada effettuata ora annualmente. Appare di palmare evidenza, infatti, come l'obbligo di effettuare una ricognizione annuale della presenza di sovrannumeri o eccedenze di personale non sia compatibile con una verifica solamente triennale del fabbisogno di personale e ed una correlativa degli uffici e delle dotazioni organiche prevista dal richiamato articolo 6, commi 1, 3 e 4. Questi ultimi adempimenti infatti, come sopra accennato, proprio per l'espresso richiamo, contenuto nell'articolo 33 comma 1, all'articolo 6 commi 1, 3 (sopra illustrati) e 4, vanno effettuati annualmente, come emerge da una lettura in combinato disposto delle contemplate norme, con la conseguenza che il mancato rispetto di dette prescrizioni comporta gli effetti sanzionatori di cui al richiamato articolo 6, comma 6 del decreto 165/2001 (divieto di assunzione anche delle categorie protette).

Conclusivamente la Sezione, atteso che l'ente nell'esercizio finanziario considerato non ha effettuato la ricognizione di cui trattasi, rileva che l'effetto preclusivo dell'inosservanza del vincolo si è comunque concretizzato. Sul punto, il Collegio, a futura memoria, rammenta che nel caso di mancata osservanza di predetto vincolo nell'esercizio successivo a quello del rilevato inadempimento, permane l'obbligo per il comune di osservare il divieto di procedere ad assunzioni, anche per lavoro flessibile. Ne discende che l'eventuale inosservanza di detto obbligo, accertata in sede di analisi del questionari, impone alla Sezione di segnalare la circostanza alla competente procura erariale, atteso che l'inadempimento di cui trattasi, involgendo norme imperative, determina anche ricadute in termini di responsabilità amministrativa, disciplinare ed erariale.

5. MANCATA ADOZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI AZIONI
POSITIVE IN MATERIA DI PARI OPPORTUNITÀ EX ART.48
CO.1 D.LGS. N. 198/2006.

In relazione a tale profilo di criticità, emerge la mancata approvazione del piano della pari opportunità. Sul punto, la Sezione rammenta come il D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante "*Codice delle Pari Opportunità tra uomo e donna*", all'art. 48 prevede che le Pubbliche Amministrazioni predispongano Piani di Azioni Positive, di durata triennale, tendenti ad assicurare, nel

loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. La norma, così dispone "1. *Ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera c), 7, comma 1, e 57, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, sentito inoltre, in relazione alla sfera operativa della rispettiva attività, il Comitato di cui all'articolo 10, e la consigliera o il consigliere nazionale di parità, ovvero il Comitato per le pari opportunità eventualmente previsto dal contratto collettivo e la consigliera o il consigliere di parità territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera d), favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni*

gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi. A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione. I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 57, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Come ben evidenziato dal legislatore, la norma prevede che, in caso di mancato adempimento, venga applicata la sanzione di cui all'art. 6, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" che recita: "Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette".

Consegue a quanto sopra evidenziato che la mancata adozione del suddetto piano determina in capo alle amministrazioni inadempienti il divieto di assunzione (*ex multis* sul punto, questa Sezione *deliberazioni 26 aprile 2012, n. 281, e 18 giugno 2012, n. 403, Corte dei Conti per la Calabria deliberazione 22 del aprile*

2012 e da ultimo Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR). Conclusivamente la Sezione, atteso che l'ente non ha approvato il Piano delle pari opportunità nell'esercizio finanziario considerato, rileva che l'effetto preclusivo dell'inosservanza del vincolo si è comunque concretizzato. Sul punto, il Collegio, a futura memoria, rammenta che ove, invece, la violazione si sia concretizzata nell'esercizio successivo a quello del rilevato inadempimento, scatterebbe l'obbligo per il comune di osservare il divieto di procedere ad assunzioni, anche per lavoro flessibile. Ne discende che l'eventuale inosservanza di detto obbligo, accertata in sede di analisi del questionari, impone alla Sezione, al pari di quanto evidenziato al punto precedente, di segnalare la circostanza alla competente procura erariale, atteso che l'inadempimento di cui trattasi, involgendo norme imperative, determina anche ricadute in termini di responsabilità amministrativa, disciplinare ed erariale.

6. MANCATA EMANAZIONE DELLE DIRETTIVE DI INDIRIZZO
IN ORDINE ALLE POLITICHE ASSUNZIONALI DEGLI
ORGANISMI COMUNQUE PARTECIPATI DI CUI ALL'ART.
18, COMMA 2 BIS DEL D.L. 112/2008.

Dalle risultanze istruttorie emerge che l'ente non ha emanato direttive di indirizzo che coordinino le politiche assunzionali degli organismi comunque partecipati di cui all'art. 18, comma

2-bis, del D.L. n. 112/2008 al fine di garantire una graduale riduzione del rapporto percentuale tra spesa del personale e spesa corrente, seppure detentore nella misura del 100% di un organismo partecipato. La Sezione, tuttavia, sul punto rileva che detto obbligo, per effetto della modifica dell'articolo 18, comma 2 bis recata dall'articolo 4, comma 12 bis del D.L. 66/2014, permaneva nell'esercizio considerato solo nei confronti delle aziende speciali e le istituzioni. Infatti, solo con l'articolo 19 commi 5, 6 e 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 del 19 agosto 2016 (entrata in vigore 29 settembre 2016), recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" vengono reintrodotti i suddetti obblighi in relazione alle società partecipate. Dispongono i suddetti commi: **"5.** *Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.* **6.** *Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri*

provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello. 7. I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33". Alla luce di dette considerazioni, pertanto, pur non rilevando, in relazione all'esercizio 2014 il predetto inadempimento, si richiama l'attenzione dell'ente sull'esigenza di dover applicare, nei confronti delle proprie società controllate, le disposizioni normative di cui al richiamato Testo unico.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione e della successiva istruttoria:

1. accerta che il comune di Bolzano Vicentino nel 2014 è ricorso ad anticipazioni di tesoreria per un importo pari ad € 2.141.248,02 di competenza e un importo pari ad € 85.452,92 quale residuo (anticipazione non restituita al 31/12/2013), per un totale di € 2.226.700,94 e un periodo

pari a 208 giorni di utilizzo ed un totale di € 453,96 di somme maturate a titoli di interessi passivi al 31/12;

2. domanda, ai sensi degli articoli 147 quinquies e 239 del TUEL al responsabile dei servizi finanziari ed al revisore in relazione alle rispettive specifiche attribuzioni, di predisporre e trasmettere alla Sezione regionale, entro 60 giorni dal ricevimento della presente, una dettagliata analisi nella quale possa emergere come il comune, già nel triennio 2017-2019, abbia la ragionevole prospettiva di conseguire stabili equilibri di parte corrente abbandonando la prassi, finora attuata, del costante ricorso alle anticipazioni del tesoriere;
3. rileva alcune criticità in merito al riaccertamento straordinario dei residui ed in particolare evidenziate in parte motiva;
4. accerta il mancato rispetto del parametro di deficitarietà n. 4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni del medesimo Tit. I) con un'incidenza pari al 45,96%. Tale dato si accompagna ad un tasso di smaltimento dei residui passivi piuttosto basso, pari al 42,75% per la parte corrente, e al 46,11% per la parte capitale;
5. accerta l'esistenza di debiti fuori bilancio e che risulta inviata alla Procura regionale della Corte dei conti solo una

- delle relative delibere Consiliari (debito fuori bilancio riguardante la ricapitalizzazione dell'O.P. Vicenza Nord Servizi S.r.l.);
6. accerta la presenza di OO.PP. in perdita, tra cui Vicenza Nord Servizi srl, del quale il comune è l'unico socio, (riconosciuta la perdita di esercizio superiore al capitale sociale, approvato il ripiano della perdita patrimoniale netta di € 1.515,00 e la ricapitalizzazione di € 15.000,00.) e la mancata redazione della nota informativa debiti crediti (art. 6, co. 4, del D.L. n. 95/2012);
 7. riscontra la chiusura in perdita al 31 dicembre 2013 di diverse società partecipate, sia direttamente che indirettamente, dall'Ente e, pertanto, invita il Comune di Bolzano Vicentino, alla luce anche di quanto previsto dal nuovo articolo 147 quater del TUEL, a provvedere, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia della propria partecipazione azionaria, ad un effettivo monitoraggio sull'andamento delle società stesse, al fine di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative sul bilancio dell'ente;
 8. accerta lo sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 con un rapporto tra lo stock del debito e le entrate correnti pari al 165,41% seppure in miglioramento rispetto al precedente esercizio;

9. accerta che l'ente non ha provveduto nell'anno 2014 ad effettuare, ai sensi dell'art. 33, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, la ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze e non ha adottato il piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art.48 co.1 d.lgs. n. 198/2006,

10. dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco nonché all'organo di revisione dei conti del Comune di Bolzano Vicentino (VI) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22/12/2016.

Il Presidente f.f., relatore

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 15 febbraio 2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese