



# Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

**Newsletter**

**30 dicembre  
2015**

**CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD**

## IN QUESTO NUMERO

- ❖ Piani di razionalizzazione, stop obbligatorio per le società in perdita strutturale e le micro-partecipazioni
- ❖ La delibera di approvazione del bilancio preventivo comunale è illegittima se i consiglieri non hanno avuto accesso al parere del collegio dei revisori
- ❖ Alcune novità del collegato ambientale: agevolazioni negli appalti pubblici per le imprese "green", multa per chi getta a terra mozziconi di sigarette e super-Tari nei Comuni dove la raccolta differenziata è troppo bassa
- ❖ Il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio deve essere sempre attivato

**SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo**

**Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166**

**[www.conord.org](http://www.conord.org)**

**[conord@conord.org](mailto:conord@conord.org)**

### **Piani di razionalizzazione, stop obbligatorio per le società in perdita strutturale e le micro-partecipazioni**

Segnaliamo oggi una recente pronuncia della Corte dei Conti del Piemonte in merito al tema, già affrontato in una passata newsletter, della dismissione delle partecipazioni pubbliche in società.

Con la deliberazione n. 170/2015, la Corte dei conti, sezione di controllo per il Piemonte, esamina e respinge al mittente il piano di razionalizzazione trasmesso da un Comune come previsto dall'articolo 1, comma 612, della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015), illustrando nel dettaglio le irregolarità formali e sostanziali che impongono una completa revisione del documento a cura dell'ente che l'ha adottato.

Sul fronte del risparmio della spesa, il collegio osserva innanzitutto che il processo di razionalizzazione imposto dalla legge di stabilità non può limitarsi al generico avvio di un'attività di spending review per contenere i costi delle partecipate, ma richiede piuttosto agli enti soci "un'analisi comparativa delle differenti opzioni percorribili attraverso l'applicazione di metodologie e criteri economico-finanziari volti alla minimizzazione dei costi di funzionamento, così da garantire, per lo meno, i medesimi risultati in termini di benefici sociali".

Appurato quindi che il piano deve essere preciso e contenere dati e previsioni concrete di risparmio, quando ci si addentra nel tema del riordino delle partecipazioni le questioni aumentano di complessità

La delibera evidenzia infatti, sotto il profilo normativo, che mentre l'articolo 3, comma 27 e seguenti della legge 244/2007 consentiva la costituzione o il mantenimento delle sole società "non strettamente necessarie" alle finalità istituzionali dell'ente locale, il comma 611 della legge 190/2014 dispone invece

l'eliminazione delle partecipazioni societarie "non indispensabili" alle finalità medesime. Da ciò il collegio trae importanti conseguenze per l'azione amministrativa, dando un'interpretazione chiarificatrice che va a definire che cosa si intenda per partecipazioni non indispensabili affermando che il legislatore nel suo ultimo intervento ha imposto la dismissione delle partecipazioni che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'ente, non sono indispensabili al loro perseguimento, come le partecipazioni minoritarie (cosiddette "polvere") e quelle che registrano risultati economici sistematicamente negativi.

In questa logica diventa davvero difficile giustificare il mantenimento delle esigue quote societarie, le quali, "non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio". Traiamo quindi una prima linea d'azione prescritta dalla Corte dei Conti: le quote minoritarie, anche se di una società che persegue fini pubblici, sono da dismettere perché l'esiguità della quota in se la rende non indispensabile.

Il solo margine rimasto a supporto delle micro-partecipazioni può ora ricollegarsi – specie in materia di servizi pubblici locali – alla necessità di aderire al capitale sociale per fruire dei servizi erogati dal soggetto gestore, anche se bisogna ricordare, come il collegio stesso rileva, che oggi esistono altri strumenti contrattuali per conseguire un analogo risultato in modo più funzionale ed efficiente. Quindi anche in questo caso la legittimità del mantenimento della partecipazione è dubbio.

Nel disporre l'eliminazione delle partecipazioni "non indispensabili" alle finalità dell'ente, il legislatore rafforza inoltre la necessità di chiudere le società in perdita strutturale, definendo con chiarezza quindi un altro caso in cui la partecipazione sicuramente sarà da dismettere, anche al di là del tenore

dell'articolo 6, comma 19, del D.L. 78/2010 convertito dalla legge 122/2010, recante il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e di non rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato perdite di bilancio per tre esercizi consecutivi. Nel quadro normativo vigente, il disimpegno di un'attività in costante perdita è incompatibile con lo strumento societario, che per essere legittimamente impiegato dall'ente pubblico richiede una benché minima remunerazione del capitale investito. Di qui la necessità che il contenuto di un piano di razionalizzazione debba prevedere la dismissione della partecipata la cui gestione non sia in grado di garantire l'integrale copertura dei costi con i ricavi.

Questo lavoro richiede, con tutta evidenza, approfondite analisi comparative dei costi di funzionamento degli organismi partecipati a supporto delle scelte di mantenimento o di dismissione delle quote societarie, che mal si conciliano con le valutazioni generiche eseguite nel piano preso in esame dalla Corte, che punta a legittimare l'assetto delle partecipazioni in uno *status quo* che prevede oltretutto il mantenimento di una precedente società costituita per la gestione del servizio acquedotto, ignorando la sopravvenuta configurazione organizzativa del servizio, imposta per legge, che individua una nuova forma di gestione nell'ambito territoriale ottimale.

Per realizzare un piano adatto agli scopi prefissati dalla legge ed alle indicazioni chiarificatrici della Corte di Conti, il Comune dovrà quindi basarsi su elementi tecnici e finanziari certi, al fine di poter realizzare delle previsioni attendibili sugli esiti delle scelte che verranno prese nel piano di razionalizzazione e riorganizzazione.

**La delibera di approvazione del bilancio preventivo comunale è illegittima se i consiglieri non hanno avuto accesso al parere del collegio dei revisori**

Nella precedente newsletter è stato ricordato – anche alla luce della recente sentenza del Consiglio di Stato n. 5459/2015 – come i consiglieri comunali non possano considerarsi legittimati ad impugnare le delibere dell'organo assembleare per il solo fatto di esserne membri.

In particolare, poi, la pronuncia presa in analisi ha puntualmente affrontato e rigettato la specifica censura secondo cui le delibere impugnate sarebbero state adottate con lesione delle garanzie relative al *munus publicum* di cui sono titolari i singoli consiglieri, specificando che “il consigliere dell'ente locale deve essere considerato di per sé privo della legittimazione ad agire in giudizio, posto che quest'ultima non risiede nella semplice deviazione dell'atto impugnato rispetto allo schema normativamente previsto, occorrendo quanto meno che da tale deviazione derivi la compressione di una sua prerogativa inerente all'ufficio”.

Ipotesi che, nel caso oggetto di giudizio, non è stata considerata sussistere in quanto si trattava di un vizio inerente la convocazione della seduta a cui, peraltro, il consigliere ricorrente aveva concretamente preso parte potendo esercitare – nella sostanza – tutte le prerogative connesse al proprio ufficio.

A distanza di pochi giorni l'argomento viene nuovamente trattato da un altro giudice amministrativo il quale, tuttavia, pur non discostandosi dal suddetto principio annulla la delibera impugnata stante la concreta compressione delle facoltà spettanti ai singoli consiglieri.

Infatti la sentenza del TAR Puglia-Lecce 21.12.2015, n. 3649, trae origine dal ricorso di alcuni consiglieri di minoranza i quali hanno chiesto l'annullamento della delibera con la quale l'organo assembleare

del Comune ha approvato il bilancio di previsione per l'anno 2014, stante il fatto che questo è stato licenziato favorevolmente dall'assemblea nonostante l'impossibilità di prendere visione del parere del Collegio dei Revisori, prima della seduta deputata alla disamina e approvazione del documento contabile del Comune.

Quindi, a detta dei ricorrenti, questa dinamica avrebbe comportato una lesione delle prerogative dei consiglieri interessati i quali non sarebbero stati posti nella condizione di esercitare adeguatamente i loro compiti di controllo sull'attività degli organi di governo dell'ente locale.

Dello stesso avviso è anche il collegio giudicante il quale, prima di trarre le dovute conclusioni, ripercorre la disciplina inerente l'approvazione del bilancio di previsione di un ente locale, dalla quale emergerebbe chiaramente "la perentorietà e la congruità dei termini entro i quali il documento in questione e i suoi allegati devono essere messi a disposizione dei membri del Consiglio Comunale".

Si tratta, infatti, di "un iter procedimentale caratterizzato da scansioni cronologiche cogenti, proprio in vista di una tempestiva approvazione finale del documento, atta a scongiurare l'evenienza del ricorso alla gestione provvisoria e, dunque, ad una azione amministrativa limitata alle questioni di somma urgenza. L'art. 174 del d.lgs 267/2000 affida, in questa logica, al regolamento di contabilità dell'ente la individuazione di un congruo termine per la predisposizione dello schema di bilancio, degli allegati e della relazione dell'organo di revisione, e per la sua presentazione all'organo consiliare che deve approvare il documento finanziario; inoltre la norma stabilisce che lo stesso regolamento di contabilità dell'ente deve prevedere al suo interno "i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e della Giunta emendamenti agli schemi di bilancio".

In sintesi la disciplina tracciata sta a rappresentare che "i termini in questione sono funzionali all'esercizio

incomprimibile delle prerogative dei consiglieri comunali le quali debbono potersi esplicare, tuttavia, in un arco di tempo limitato, in quanto strettamente connesso ad un termine finale di approvazione ineludibile, ma ragionevole". Argomento che, a maggior ragione, il TAR ritiene essere valido per i consiglieri di minoranza dato che questi debbono essere posti in condizione di esercitare la propria funzione di controllo sull'adeguatezza dell'azione politico amministrativa intrapresa dall'Amministrazione.

Pertanto l'impossibilità di prendere visione del parere del Collegio dei Revisori ha pregiudicato le prerogative dei consiglieri comunali di minoranza dato che questi, dopo aver rivolto plurime istanze di accesso agli atti evidenziando, ogni volta, la mancanza del parere dei Revisori contabili, si sono dovuti limitare ad esprimere un voto contrario all'approvazione del bilancio di previsione senza, però, partecipare al dibattito consiliare.

In siffatto quadro, il Collegio non può che respingere la tesi difensiva proposta dal Comune secondo cui i consiglieri non avrebbero avuto legittimazione attiva poichè, se è pur vero "che la giurisprudenza amministrativa restringe le ipotesi in cui il consigliere comunale è munito di legittimazione al ricorso...è altrettanto vero che la lesione del munus pubblico appare evidente nel caso che ci occupa. E', infatti, appena il caso di ricordare che la impossibilità di predisporre emendamenti allo schema di bilancio di previsione priva il consigliere comunale (specie quello di opposizione) del diritto di porre in luce gli aspetti critici delle politiche pubbliche programmate dalle forze di maggioranza e svilisce finanche la logica dell'alternanza democratica della quale si nutre la vita di un ente locale".

Per queste ragioni, la deliberazione impugnata è stata annullata per violazione di cogenti disposizioni della normativa primaria e regolamentare che disciplina la formazione del bilancio preventivo.

**Alcune novità del collegato ambientale: agevolazioni negli appalti pubblici per le imprese "green", multa per chi getta a terra mozziconi di sigarette e super-Tari nei Comuni dove la raccolta differenziata è troppo bassa**

Il testo del Ddl "Green economy", approvato definitivamente il 22 dicembre dalla Camera apporta una serie di rilevanti novità su più fronti che riguardano la vita delle amministrazioni locali. Tra i 79 articoli spiccano, per il loro valore strategico nei confronti delle imprese, quelli che incentivano, rendendoli obbligatori in tutto o in parte, gli "acquisti verdi" da parte della pubblica amministrazione, si tratta degli articoli 16, 18 e 19.

Ma partiamo da un altro aspetto, se vogliamo meno innovativo seppur degno di nota: il Ddl sull'ambiente lancia una norma con sanzione ad hoc per chi butta mozziconi di sigaretta e fazzoletti di carta, ma riduce, di fatto, la sanzione applicabile. Per la tutela del decoro urbano e limitare gli impatti negativi dati dalla dispersione incontrollata nell'ambiente dei rifiuti, infatti, l'articolo 40 punisce l'abbandono di mozziconi di sigaretta e di rifiuti di piccolissime dimensioni sul suolo, nelle acque e negli scarichi, con la sanzione amministrativa da 30 a 150 euro. La sanzione si raddoppia se la condotta riguarda mozziconi di prodotti da fumo. Va detto, però, che l'articolo 255 del Codice dell'ambiente, senza distinguere tra rifiuti piccoli e grandi, già dal 2006 punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria da 300 a 3.000 euro chiunque abbandoni o depositi rifiuti o li immetta in acque superficiali o sotterranee. Quindi, di fatto, la nuova legge introduce una sanzione su misura ma affievolita. In ogni caso. Ed è questo l'aspetto che più ci interessa, i Comuni dovranno installare nelle strade, nei parchi e nei luoghi di "alta aggregazione sociale" raccoglitori per la

raccolta dei mozziconi.

Passiamo ora ad analizzare gli articoli più importanti. Sotto il profilo degli "acquisti verdi", aspetto di maggiore rilevanza, l'articolo 16 interviene innanzitutto sulla qualificazione dell'offerta e poi sui criteri di aggiudicazione degli appalti. Sotto il primo profilo, modifica il Dlgs 163/2006 (Codice appalti, articoli 75 e 83) e prevede agevolazioni per le imprese che partecipano ad un appalto pubblico per lavori, servizi e forniture registrate Emas o certificate Uni En Iso 14001. Queste, ad esempio, possono beneficiare di una riduzione del 30% e del 20% della cauzione necessaria all'offerta. Il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa trova il suo limite nel concorrente criterio del possesso del marchio Ecolabel in misura pari o superiore al 30% del valore del contratto.

Con l'articolo 18 il testo affronta l'obbligatorietà del ricorso a materiali riciclati per gli approvvigionamenti pubblici. Questo perché gli acquisti pubblici, secondo le stime della Commissione Ue, incidono sul sistema economico europeo per circa 2 trilioni di euro/anno, il 19% del Pil annuale. In Italia, la spesa pubblica per beni e servizi ammonta a 50 miliardi di euro. Quindi, nelle intenzioni dell'Ue, occorre trasformare la Pa facendola diventare un esempio per il consumo più consapevole: se la Pa riduce l'impatto ambientale di beni e servizi di cui necessita, trascina il mercato a orientarsi su prodotti e servizi a basso impatto ambientale. Questo dovrebbe, sempre secondo i piani delle istituzioni europee, indurre la modifica delle strategie produttive delle imprese. Infatti, ora gli appalti verdi della Pa (legge 296/2007 e Dm 11 aprile 2008) diventano obbligatori in ordine a: lampade e moduli di illuminazione pubblica, attrezzature ufficio e servizi energetici per gli edifici. I relativi criteri ambientali minimi (Cam) sono già stati definiti con appositi decreti. Per le seguenti categorie (anch'esse dotate di Cam), invece, gli appalti verdi dovranno

essere banditi per almeno il 50% della fornitura: gestione rifiuti urbani e verde pubblico, toner, carta copia e carta grafica, ristorazione collettiva e derrate alimentari, pulizie, prodotti tessili e arredi per ufficio.

Ancora sui criteri di aggiudicazione, l'articolo 19 cambia gli articoli 7, 64 e 83 del Codice appalti. Pertanto, l'Osservatorio sui contratti pubblici deve monitorare l'applicazione dei Cam e il raggiungimento degli obiettivi; i bandi tipo devono contenere indicazioni per integrare i Cam e la valutazione dell'offerta guarderà anche caratteristiche ambientali e contenimento di consumi energetici e risorse ambientali di quanto offerto.

Un altro punto importante del collegato ambientale riguarda gli articoli che spostano sui Comuni, in assenza di Ato, la responsabilità del mancato raggiungimento dei target di raccolta differenziata di rifiuti urbani e assimilati e, attraverso la tassa discariche "ecotassa", incidono sulla Tari. Inoltre, il valore di raccolta differenziata raggiunto nell'anno precedente diventa il nuovo riferimento per calcolare l'ecotassa.

Nel dettaglio, l'articolo 32 modifica l'articolo 205 del Dlgs 152/2006 e stabilisce che le percentuali di raccolta differenziata devono essere raggiunte in ogni Comune ove l'Ato non è costituito. L'adeguamento va raggiunto entro i prossimi due anni. Il target del 65% avrebbe dovuto essere raggiunto in ogni Ato entro il 31 dicembre 2012. Con questo provvedimento si andranno a sanzionare le amministrazioni non in regola colpendo direttamente i cittadini: infatti ricadranno sul singolo abitante del comune fuori dai parametri le inadempienze delle politiche locali anche per la mancata costituzione degli Ato.

Il mancato raggiungimento del 65% negli Ato, se costituiti, "ovvero in ogni Comune" è colpito con un'addizionale del 20% applicata all'ecotassa prevista dalla legge 549/1995. La maggiorazione colpirà i Comuni inadempienti "sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte

nei singoli Comuni". La nuova legge però sembra riflettere sui pesanti costi che la raccolta differenziata comporta per le comunità locali; infatti, esclude dalla maggiorazione l'impossibilità di realizzare gli obiettivi previsti "dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico". In tal caso, il Comune può richiedere al ministro dell'Ambiente una deroga (articolo 205, comma 1-bis, Dlgs 152/2006). Le condotte virtuose, invece, godranno di un abbassamento della ecotassa modulato "in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata". Resta da verificare se gli incentivi compensano le uscite comunali per la raccolta differenziata realizzata dai cittadini.

Il valore di raccolta differenziata raggiunto nell'anno precedente diventa ora anche il riferimento per la determinazione dell'ecotassa e si sostituisce al peso di quanto conferito. Fondamentali saranno le linee guida sul metodo standard di calcolo e verifica che il ministro dell'Ambiente dovrà emanare entro tre mesi. Poi tutto passerà alle regioni. Già ora la tassa discariche ha connotazione regionale e, nonostante la concezione più semplice, crea non pochi problemi. Il cambio di passo previsto dalla nuova legge, dunque, non appare di così semplice attuazione.

L'articolo 34 rettifica il presupposto dell'ecotassa e aggiunge al deposito in discarica l'incenerimento senza recupero energetico. L'articolo 35 conferma che i gestori di queste operazioni pagheranno l'ecotassa nella misura del 20% dell'ammontare.

Secondo l'articolo 36, la tariffa rifiuti deliberata dai Comuni potrà prevedere riduzioni ed esenzioni per "attività di prevenzione nella produzione dei rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti". Stante la pervasiva definizione di "rifiuto", la norma appare sin da ora foriera di numerosi contenziosi.

### **Il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio deve essere sempre attivato**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio-Roma, con la sentenza 21.12.2015 n. 14322, ha condannato un Comune per il silenzio illegittimamente serbato su due differenti richieste di riconoscimento del debito fuori bilancio avanzate, ai sensi degli artt. 191, 193 e 194 del TUEL, da un'impresa.

Com'è noto il procedimento in questione è volto al riconoscimento, da parte dell'Ente, della "legittimità" di alcuni debiti sorti al di fuori del bilancio per i quali, pertanto, non si hanno risposdenze contabili.

Inoltre, nel caso di specie, si controverteva di presunti debiti contratti per l'acquisizione di beni o servizi, in violazione degli obblighi di cui all'art. 191 del TUEL, per i quali è comunque necessario dimostrare il conseguimento di un'utilità ed un arricchimento dell'Ente, sempre che ciò sia avvenuto nell'espletamento di funzioni pubbliche e servizi di competenza.

Ciò premesso, l'Ente ha provato a difendere in sede giudiziale il proprio silenzio sostenendo che la richiesta di riconoscimento di un debito fuori bilancio, alla stregua di una qualsivoglia richiesta di pagamento, non dovrebbe essere considerata quale atto idoneo ad avviare un procedimento destinato a concludersi con una pronuncia espressa da parte del Comune.

Ciononostante il TAR ha dichiarato l'illegittimità dell'inerzia comunale.

Il Collegio ha, anzitutto, premesso che il riconoscimento del debito fuori bilancio è diretto "esclusivamente a sanare irregolarità di tipo contabile, rispondendo all'interesse pubblico alla regolarità della gestione finanziaria dell'ente, ma non può in alcun modo sopperire alla mancanza di una obbligazione validamente sorta: al contrario, è il diritto, quando controverso oggetto di accertamento da parte

dell'autorità giudiziaria, a costituire il presupposto per l'iscrizione fuori bilancio (così, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009 n. 8953)".

Peraltro il riconoscimento del debito costituisce "un procedimento comunque dovuto, come si desume dall'art. 194 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, il cui esito non è peraltro vincolato e al quale l'amministrazione non può pertanto sottrarsi attraverso una semplice e immotivata comunicazione di un qualunque ufficio, essendo invece necessario un procedimento ad hoc (così, puntualmente, la sentenza di Cons. Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013 n. 6269), la cui proposta va formulata al responsabile del servizio competente per materia che dovrà accertare l'eventuale, effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui".

In conclusione, il TAR adito ha accertato l'illegittimità del silenzio-rifiuto serbato dal Comune resistente ed ha dichiarato l'obbligo di pronunciarsi sulle richieste medesime entro il termine di trenta giorni decorrente dalla comunicazione della sentenza.