



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

Posta elettronica certificata

CORTE DEI CONTI



0001882-09/02/2016-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di Trevenzuolo (VR)

e per il tramite dell'Ente All'Organo di revisione economico-finanziaria
del Comune di Trevenzuolo (VR)

OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di Trevenzuolo (VR).

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 12 gennaio 2016 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota istruttoria di questa Corte del 17 dicembre 2015 prot. n. 7453, venivano chiesti chiarimenti a codesto comune.

L'Ente rispondeva con nota del 29 dicembre 2015 prot. n. 7787 (acquisita al prot. C.d.c. n. 9209 del 30 dicembre 2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione alla carenza di governance su alcuni Organismi partecipati; alla mancata ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze, come emerge nella Seconda Sezione del questionario relativo al rendiconto 2013.

Per quanto attiene il primo profilo la Sezione, in relazione al complesso rapporto che si pone, a legislazione vigente, tra ente locale e organismi comunque partecipati, ritiene che sia necessario sottolineare in linea generale che l'utilizzo di risorse pubbliche 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 neanche a fronte di scelte politiche volte a porre a carico degli organismi partecipati, 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. Infatti, anche a fronte di enti dotati di risorse tali da poter far fronte agli oneri connessi alle perdite di detti organismi, le eventuali scelte politiche volte ad addossare tali oneri all'ente e dunque, in definitiva, alla collettività della quale detto ente è esponenziale, richiedono, a monte, approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività societaria. Ciò, rispetto:

- alla missione istituzionale dell'ente;
- all'effettiva produzione di servizi di interesse generale, nonché in merito ai relativi costi/benefici;

- all'appropriatezza del modulo gestionale;
- alla comparazione con i vantaggi/svantaggi e con i risparmi/costi/risultati offerti da possibili moduli alternativi;
- alla capacità della gestione di perseguire in modo efficace, economico ed efficiente, in un'ottica di lungo periodo, i risultati assegnati, anche in termini di promozione economica e sociale.

Non si può inoltre prescindere, a valle, 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 dell'organismo, negli elementi originariamente valutati.

Ciò premesso, diviene di logica e palmare evidenza la necessità per il Comune, indipendentemente dalla consistenza più o meno ampia delle proprie partecipazioni, di monitorare con estrema attenzione la liquidazione di Cisi Srl, considerata la fase estremamente delicata propedeutica alla sua cessazione, e di vigilare attentamente sulle criticità connesse all'Autodromo del Veneto Spa, sia sotto il profilo delle ingenti perdite maturate sia per quanto concerne l'iter autorizzative delle opere urbanistiche preordinate allo sviluppo della zona, senza prescindere da un effettivo monitoraggio sull'andamento gestionale degli stessi.

Il che dovrebbe consentire di prevenire fenomeni patologici e ricadute negative - a vario titolo - sul bilancio dell'ente.

Infatti, 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 del Comune in merito alle attività svolte.

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, sull'adempimento degli obblighi contrattuali), 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) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), e la qualità di socio comportano.

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.

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.

Le anzidette criticità in ordine alla governance delle società e aziende partecipate dovrebbero nello specifico indurre il Comune - in sede di redazione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'art. 1 comma 611 ss della legge 190/2014 di cui si sollecita la trasmissione - ad effettuare in ogni caso una seria revisione delle partecipazioni e una rinnovata riflessione sul mantenimento delle stesse anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

All'uopo si rammenta infatti, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, che entro il 31 marzo 2016, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al citato comma 611 predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei

conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La Sezione sottolinea a tal proposito che una siffatta analisi non potrà prescindere, inter alios, dall'accertamento: a) di gravi carenze nell'attività di controllo dell'amministrazione sugli organi della società partecipata; b) dalla verifica da parte dell'Ente del concreto rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica, compresi quelli assunzionali e di riduzione della spesa previsti dalla vigente normativa, anche in riferimento a quanto statuito dall'art. 147 quater del Tuel; c) del mantenimento di partecipazione societaria in un organismo che non ha una reale prospettiva di equilibrio finanziario, in assenza di una puntuale analisi da parte dell'ente locale sulle cause che hanno generato le perdite (Sez. reg. controllo Lombardia, n. 199/2011); d) del raggiungimento di economie significative e adeguatamente documentate: di talchè l'utilizzo dello strumento societario non potrà nel concreto essere piegato al conseguimento di altri scopi, estranei tra l'altro alle finalità contemplate dalla vigente disciplina civilistica, pena l'abuso dello stesso e il conseguente riconoscimento del danno da malagestio (SEZ. I APPELLO, SENT. N. 402/2011).

Sull'attuazione della anzidetta previsione, vigilerà la Sezione in sede di verifica del relativo ciclo di bilancio.

Si sottolinea infine che la pubblicazione dei predetti piani e relazioni costituisce obbligo di pubblicità, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che come noto prevede un articolato sistema sanzionatorio al fine precipuo di rendere effettiva la finalità di rendicontazione sociale che la normativa in esame individua (Delibera Anac n. 66/2013 e n. 10 del 21 gennaio 2015).

In relazione al secondo profilo, 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 "*Eccedenze di personale e mobilità collettiva*" prevede infatti al comma 1 che: "*Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevinano 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, verificherà che a far data dall'esercizio successivo a quello del rilevato inadempimento il comune di Trevenzuolo abbia osservato il divieto di procedere ad assunzioni, anche per lavoro flessibile, con contestuale eventuale segnalazione 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.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
Dott. Tiziano TESSARO

