

## Il bilancio partecipato: una nuova forma di cittadinanza attiva

Bilancio Partecipativo è brevemente definibile come quel "processo decisionale che consiste in un'apertura della macchina istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici". Tale processo modifica le relazioni tra i cittadini e tra esse le istituzioni: i cittadini partecipano alla discussione sulle proposte di bilancio e ottengono come esito una proposta di bilancio previsionale che raccoglie le loro richieste e che si realizza insieme agli amministratori.

Il bilancio degli Enti Locali si occupa della distribuzione delle risorse all'interno della comunità, risorse che provengono per la maggior parte dai cittadini stessi attraverso i tributi. Per questo motivo l'apertura delle istituzioni proprio su un punto così centrale della gestione pubblica ha una valenza realmente inclusiva permettendo non solo un concreto ruolo dei cittadini nella programmazione delle politiche, ma anche l'apertura ad un'equa redistribuzione delle risorse pubbliche in favore delle categorie culturalmente, socialmente ed economicamente più svantaggiate.

Una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini circa le proprie aspettative hanno fatto sì che il coinvolgimento della popolazione nelle scelte pubbliche si configurasse come fondamentale, ed è proprio in questo quadro che hanno iniziato ad essere sperimentate forme "alternative" di partecipazione più dirette e flessibili, in cui il loro coinvolgimento nelle scelte comuni è andato progressivamente acquisendo un valore significativo e sostanziale e in cui si sono creati nuovi legami tra istituzione pubblica e attori civili.

Nell'ambito di tali modelli alternativi un ruolo centrale è svolto dal Bilancio Partecipativo, ovvero quella esperienza di inclusione dei cittadini nella costruzione delle politiche e/o dei progetti territoriali attraverso la condivisione di alcune delle voci centrali del bilancio degli Enti Locali.

L'esperienza del bilancio partecipativo nasce a Porto Alegre (1.300.000 abitanti), città del sud del Brasile dello stato del Rio Grande do Sul, alla fine degli anni '80 del secolo scorso. Città, poi, divenuta famosa per il Forum Sociale Mondiale.

L'esperienza brasiliana ha superato oramai la fase di rodaggio e si può considerare, senza paura di essere smentiti, ben avviato. Pare opportuno descrivere il contesto socio - culturale all'interno del quale il bilancio partecipativo ha



avuto origine, ovvero nel cortile di una casetta.

Da questa esperienza si intuisce che il processo partecipativo nasce dall'esigenza condivisa dai governanti e dai governati di far partecipare tutti, soprattutto i più esclusi, alla concreta gestione delle risorse comuni. Il ruolo che l'amministrazione locale viene ad assumere è quello di far approvare alla cittadinanza alcune scelte e non limitarsi a comunicarle già adottate.

Bisogna ricordare che non esiste una disciplina in materia di bilancio partecipativo. Esso si è andato sviluppando sul terreno della prassi amministrativa. Però, tuttavia, può essere ricondotto allo statuto dell'ente locale. Il grado di incidenza delle regole dello statuto, comunque, non devono superare il complesso dei principi generali da rispettare nell'applicazione della procedura. Al limite una disciplina più dettagliata potrebbe essere inserita nel regolamento degli istituti di partecipazione come alcuni Comuni hanno già fatto autonomamente.

Indispensabile all'attuazione del bilancio partecipativo è in primis la volontà politica degli organi istituzionali di adottare ed attuare questo strumento di democrazia diretta, e in secondo luogo di dare sin da subito trasparenza e pubblicità a tale volontà. Indispensabile è la semplificazione del linguaggio per arrivare ai cittadini.

L'importanza del bilancio partecipativo in comunità

di medie dimensioni, come possono essere le realtà di tanti piccoli-medio comuni laziali, giustifica il successo che questa esperienza ha mietuto tra molte realtà locali laziali, e soprattutto dimostra che il singolo cittadino, quando interpellato, si mette in gioco direttamente per fornire un aiuto concreto alla propria comunità.

Per questi motivi, la Fondazione Logos PA, ha ritenuto interessante studiare ed approfondire in maniera analitica questo fenomeno, raccogliendo i risultati ottenuti dalle singole esperienze di bilancio nei comuni laziali, e mettendoli in relazione tra loro. Il lavoro dal titolo "Rapporto sul Bilancio Partecipativo nella Regione Lazio, triennio 2009-2011" mette in risalto la tendenza a concentrare le risorse disponibili verso le tematiche socioculturali, quelle che generalmente non trovano spazio nei bilanci comunali ma che sono percepite dalla cittadinanza come delle vere e proprie esigenze volte ad innalzare la qualità della vita.

Fondazione Logos PA

## La sicurezza è uno dei pilastri su cui si fonda lo Stato moderno

La sicurezza è uno dei pilastri su cui si fonda lo Stato moderno.

La possibilità di vivere e di preservare la propria integrità fisica e la propria incolumità è desiderio primario di ogni essere umano.

Il diritto alla sicurezza, però, a differenza di altri diritti fondamentali quali la salute e il lavoro che possono essere estesi a tutti, deve essere temperato ed equilibrato e salvaguardarlo implica garantire l'assenza di rischio, ciò che è di fatto impossibile, a meno che una persona non venga isolata da tutti gli altri.

Esso dunque si configura come un bene pubblico, determinato dal precario sottile equilibrio tra i diritti alla libertà e alla vita di tutte le persone e il pericolo potenziale di poter incorrere nel rischio sociale.

Oggi, alla luce delle difficoltà dei governi ad assicurare il sistema di welfare pubblico che ha contribuito a dare un generale senso di sicurezza ai cittadini, e di fronte alla perdita di fiducia nella capacità, percepita nella collettività, di ricevere risposta ai bisogni primari dei propri componenti, è più difficile ricostruire un vero senso di sicurezza.

Riscontriamo, quindi, una diffusa insicurezza causata dalla crisi dei valori sociali, dalla sfiducia verso le istituzioni, a cui si sommano altri fattori esterni quali la trasformazione rapida delle nostre città con la perdita di reti sociali e di conoscenza reciproca, la diminuzione degli esercizi commerciali di vicinato, la diminuzione della capacità della famiglia di rappresentare un solido ambiente di protezione per i suoi componenti, la presenza di aree dismesse, degradate o poco vissute con l'emergere del senso di abbandono.

Questi sono fattori che aumentano la lontananza delle istituzioni, e che rendono la ricerca della sicurezza da parte dei cittadini un problema complesso e costante, che chiama in causa una molteplicità di azioni che le Amministrazioni Pubbliche sono chiamate a realizzare.

Occuparsi di sicurezza significa mettere in atto un sistema integrato di strumenti idonei a dare risposte concrete ai cittadini che chiedono con vigore e forze la presenza delle Istituzioni, le quali debbono soprattutto assicurare e al contempo attivare partecipazione e dialogo, per rafforzare i legami di coesione sociale.

In questi anni il "Progetto Sicurezza integrata" nato in questo clima di incertezza ha cercato di trovare delle soluzioni pratiche ed efficaci a queste problematiche, in modo da poter rispondere puntualmente alle aspettative avanzate da

larghi strati della popolazione.

Sono numerosi anni che la Regione Lazio indice un bando specificamente mirato alla realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale.

Attraverso lo studio di questi bandi, che sono stati caratterizzati da diversi ed eterogenei criteri spesso mutati di anno in anno, si possono ricavare delle informazioni e dei dati utili ad un'analisi dello stato attuale della c.d. tematica Sicurezza Integrata nel Lazio.

Con questo spirito si è ritenuto utile raccogliere i dati relativi ai Comuni e ai Municipi che hanno partecipato in questi anni al Bando, analizzarli e incrociarli, al fine di ottenere dei nuovi riferimenti per elaborare una relazione che restituisce uno spaccato dei comuni laziali e di cosa hanno fatto in questi anni per migliorare la sicurezza in senso lato (e tutte le tematiche ad essa connesse) sul loro territorio.

Dallo studio condotto sui dati a disposizione, è stato possibile rilevare alcune delle più rilevanti aree tematiche trattate dai singoli Comuni e Municipi.

Fra i numerosi temi che hanno investito la sicurezza, molti di essi hanno investito la scuola e le istituzioni scolastiche, fulcro sociale per ogni intervento in questo settore.

Fra i vari aspetti più sentiti e percepiti c'è stato la prevenzione del fenomeno del bullismo, particolarmente diffuso.

Si è riscontrato come esso fosse percepito non solo come forma di comportamento aggressivo operando una netta distinzione tra vittime e persecutori, con la forza fisica e verbale ad imporre la superiorità, ma tutte le sue evoluzioni come il cyber bullismo

Peraltro risulta in cambiamento la sua connotazione ambientale passando dall'emersione dei fenomeni da soggetti provenienti da contesti di disagio sociale ed economico a fasce diversificate della popolazione di fatto socialmente ed economicamente stabili.

Oggi la violenza derivante dal bullismo è inserita tra le priorità delle agende degli enti locali, a cui vengono destinati importanti scelte di programmazione sociale ed economica.

Anche il tema dell'integrazione sociale è uno degli aspetti su cui molti Comuni e Municipi hanno deciso di investire le proprie risorse umane ed economiche.

Ormai si vive in una società multietnica che

mette in contatto persone con paesi di provenienza diversi, lingue ed abitudini che hanno la necessità di trovare dei punti di contatto per porre le basi per una interazione proficua e preziosa.

Fra i giovani che frequentano le scuole molti sono immigrati di seconda generazione che si trovano spesso a dover combattere contro pregiudizi e discriminazioni.



Nella consapevolezza che i giovani di oggi sono la società civile del domani, è divenuto essenziale attuare delle politiche di integrazione che possano giovare a tutti i cittadini per creare quel clima di serena convivenza e gettare le basi per una futura società stabile ed integrata al suo interno.

Oltre a queste aree tematiche, molti progetti hanno riguardato il tema della sicurezza stradale, quello della prevenzione delle truffe, il contrasto alle tossicodipendenze e la creazione di sportelli informativi per la sicurezza aventi come l'obiettivo quello di facilitare l'accesso degli utenti alle informazioni specifiche e aggiornate in tema di prevenzione, sicurezza e sui piani di prevenzione attuati nei rispettivi Comuni.

Fondazione Logos PA

## Logos PA ed il Comune di Ciampino nel progetto “Riqualficare le emergenze del centro urbano”

Il Comune di Ciampino ha partecipato al Bando nazionale “Piano Città” con il progetto denominato “Riqualficare le emergenze del centro urbano”, realizzato con il supporto della Fondazione Logos PA. Un Bando promosso dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con uno stanziamento i 224 milioni di euro.

L'idea progettuale si compone di tre interventi:

- tombamento del vallo ferroviario per riqualficare l'ambiente, migliorare la mobilità, favorire l'accesso al centro commerciale naturale innescando opportunità occupazionali e rendendo più accessibili le aree e gli spazi limitrofi;

- riqualficazione e recupero del complesso denominato “Collegio del Sacro Cuore di Gesù” ex I.G.D.O., per rispondere alle esigenze di housing sociale in ambito universitario, e per consentire la fruizione di spazi verdi attrezzati rivolti all'aggregazione civica e la realizzazione di servizi polifunzionali (strutture sportive, commerciali e parcheggi);

- recupero ex Cantina sociale (c.d. Underground) per valorizzare il patrimonio artistico e culturale, promuovere la crescita dell'occupazione e la nascita di nuove imprese, potenziare servizi culturali ed alla persona, sviluppare idee innovative e un sistema turistico efficace ed alternativo.

La proposta articolata è in grado di trasformare

La proposta articolata è in grado di trasformare le opportunità esistenti in azioni concrete e innescare processi di sviluppo urbano rispondendo alle criticità presenti e ai bisogni espressi dalla comunità.

Infatti sarà possibile raggiungere alcuni obiettivi a rilevanza generale sotto vari profili.

**Il profilo culturale:** con la sua attuazione sarà possibile sviluppare la crescita di una comunicazione e informazione condivisa e di rete così da tendere ad una cultura diffusa di cittadinanza attiva; prevedere servizi che possano “mettere a sistema” la diffusione di proposte e attività produttive e le risorse ambientali-paesaggistiche a fini turistici.

**Il profilo economico:** facilitare la costituzione di imprese locali in settori strategici, incentivare le attività

commerciali presenti, anche attraverso eventi di natura culturale e di trattenimento di richiamo, promuovere la commercializzazione di idee e produzioni tipiche locali.

**Il profilo infrastrutturale:** determinare le condizioni per la ricucitura del tessuto urbano, eliminando le interferenze tra interferenze tra rete viaria comunale e linee ferroviarie, migliorare le condizioni della mobilità pedonale e veicolare attraverso il miglioramento delle aree di interconnessione.

Il “cantiere” in attesa di valutazione per l'erogazione del finanziamento da parte del Ministero potrebbe aprire i lavori entro fine anno.

Fondazione Logos PA



## “Ponente Sostenibile” il progetto PLUS del Comune di Velletri

Il Comune di Velletri ha partecipato nel 2012 al bando regionale a valere sui fondi POR-FESR LAZIO 2007-2013, Asse V – Sviluppo urbano e locale, Attività V.1 (P.L.U.S), ottenendo il finanziamento per la realizzazione delle opere e delle azioni del progetto “Ponente Sostenibile”. Le risorse economiche previste dal fondo e messe a disposizione degli Enti mirano a finanziare progetti di riqualficazione e sviluppo del territorio, partendo dalle caratteristiche e dalle potenzialità del territorio stesso, e sono finalizzate a riorganizzare il sistema dell'offerta territoriale favorendo lo sviluppo di partnership locali.

Gli obiettivi dei PLUS sono definiti sulla base delle necessità e delle caratteristiche socio – culturali del territorio che lo sviluppa. Gli obiettivi comuni a tutti i piani di sviluppo sono:

- Migliorare la qualità della vita della popola-

-zione;

- Recuperare e valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale;
- Adeguare i servizi per migliorare la fruibilità del territorio;

Incrementare e differenziare le presenze turistiche.

In particolare, il Comune di Velletri ha ideato un Piano di Sviluppo Locale chiamato “Ponente Sostenibile”. Già dalla denominazione del progetto si intuisce l'indirizzo generale che si vuole dare al Piano, ovvero la riqualficazione delle zone ovest di Velletri in coerenza con le altre azioni già intraprese o pianificate dall'amministrazione comunale, come ad esempio il tombamento della ferrovia, la creazione di un parco lineare, ecc. L'amministrazione comunale ha cercato di integrare numerose azioni al

fine di riqualficare l'area a *Ponente della Città*, dalla realizzazione di una nuova Circonvallazione di Ponente sul tracciato di via Sant'Anatolia fino al ricongiungimento con la Circonvallazione di Ponente sul tracciato di via Sant'Anatolia fino al ricongiungimento con la Circonvallazione Appia nella zona della stazione.

Oltre gli interventi urbanistici, sono state pianificate diverse attività culturali, di sviluppo economico ed ambientali, con l'obiettivo principale di fornire ulteriori servizi ai cittadini nella zona della città interessata dal progetto.

Delle nove azioni progettuali proposte dal Comune di Velletri, la Regione Lazio ne ha finanziate sette accogliendo integralmente le indicazioni, i suggerimenti e le proposte formulate dal Comune.

Fondazione Logos PA

## Superficialità punita: cassata dalla Consulta la legge sui servizi pubblici locali

Il legislatore con la solita approssimazione ci mette l'ennesima toppa (la ventesima) con la "spending review".

Ha avuto compito facile la Corte Costituzionale nel cassare la legge sui servizi pubblici locali (art. 4 D.L. 138/2011 conv. in L. n. 148/2011 (sentenza n. 199/2012) approvata nel cuore dell'estate scorsa dopo l'abrogazione referendaria della legge in vigore. (art. 23 bis/ DI n.112/2008).

Lapidaria è la conclusione della consulta in proposito "la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata " ed introduce, aggiunge la consulta, citando una antica sentenza analoga (n. 68/1978), una nuova disciplina della materia senza modificare né i principi ispiratori della complessa disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali di singoli precetti in palese contrasto, quasi con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo".

Seguono alcune altre puntuali considerazioni esemplificative della "riproduzione" delle norme reintrodotte dai testi previdenti. Sono bastate in tutto tre paginette per bollare il legislatore di sostanziale insipienza per aver violato il dettato costituzionale (art. 75 Cost.) che vieta il ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

A parte ogni considerazione di merito questo intervento sconquassa il precario equilibrio raggiunto da una complessa normativa che aveva completato il proprio iter con il D.L. n. 1/2012 e sul quale avevamo espresso considerazioni tutto sommato positive.

Il legislatore si è tuttavia nuovamente affrettato a colmare il vuoto normativo redigendo un nuovo testo inserendolo nella cosiddetta "spending review" (D.L. n. 95 del 6.7.2012) cui tuttavia in corso d'opera, e specificatamente alla notizia della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge vigente (decisione del 17.7.2012) ha dovuto operare più di una integrazione sostanziale fino ad arrivare al testo definitivo (art. 4 L.n.135/2012).

Ma è bene partire con ordine e cioè chiedersi cosa sia rimasto in piedi subito dopo la cancellazione della vigente normativa.

In termini di diritto positivo, rimane in vita l'art. 3 bis dello stesso D.L.n. 138/2011 che attribuisce alle Regioni il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica secondo ambiti territoriali ottimali.

Restano inoltre in vigore le limitazioni alle società "in house" riguardo l'assunzione di persone, sugli acquisti di beni e servizi e la (futura) estensione del patto di stabilità (vincoli già imposti dall'art. 18 D. L. n. 112/2008 e art. 3 bis D.L. n. 138/2011): pure in vita sono le normative di settore (rifiuti, trasporto pubblico, idrico ecc.) le quali tra l'altro, in assenza di una norma che ne dichiari l'incompatibilità, tornano a prevalere sulla disciplina generale.

Ma il vuoto normativo trova parziale completa-

-rà quindi colmato dai principi generali dell'ordinamento comunitario e da quelli affermati negli ultimi anni dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti; tali principi consentono agli Enti di procedere all'affidamento dei SPL a rilevanza economica secondo una delle seguenti modalità alternative:

- Ad imprenditori privati individuati tramite procedura ad evidenza pubblica;

- Direttamente a società miste pubblico-private,



mento anche dalla sussistenza dei principi comunitari e dalla giurisprudenza di merito della Corte di giustizia della Comunità Europea, nonché di quella nazionale della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.

Tali principi, infatti, consentono in assenza di una nuova normativa (che peraltro la stessa consulta citando una precedente sentenza ( n. 32 e 33/1993) ha annesso possa avvenire sulla materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la norma abrogata ), di provvedere all'affidamento dei SPL a rilevanza economica secondo le già modalità alternative. Il vuoto normativo creato dalla sentenza in materia di affidamento dei SPL a rilevanza economica ver-

con socio privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica, nell'ambito del cosiddetto partenariato pubblico-privato (PPP);

- Direttamente a società "in house" dell'ente affidante.

Ritorna quindi alla ribalta l'affidamento diretto a società "in house" che perde quel carattere di "eccezionalità" che gli era stato conferito dal comma 13 dell'art. 4 del D.L. 138/2011 (e ancor prima dell'art. 23-bis del D.L. 112/2008), per tornare invece ad essere una modalità ordinaria di affidamento dei servizi in commento; a tale

riguardo, tuttavia, gli Enti non potranno prescindere dal fornire adeguata motivazione alla scelta



di sottrarre un servizio al mercato ed alla concorrenza, e dovranno tenere presente che l'affidamento diretto è possibile solo a società "in house" propriamente dette (capitale interamente pubblico, attività svolta prevalentemente con i soci pubblici, controllo analogo). Infine, conseguenza non di poco conto, gli affidamenti di SPL a rilevanza economica in essere che erano stati affidati direttamente a società "in house" o a società mista con socio privato scelto con gara, ma senza attribuzione di compiti operativi, continuerebbero ad espletare i loro effetti fino alla scadenza naturale prevista dal contratto di servizio (secondo l'art. 4 del D.L. 138/2011 tali gestioni avrebbero dovuto cessare rispettivamente entro il 31/12/2012 ed entro il 31/03/2013, senza necessità di un'apposita deliberazione dell'ente affidante).

Tuttavia, su questo impianto che ha colmato automaticamente il vuoto normativo, si è inserita, come detto, la nuova normativa contenuta nel D.L.n. 95/2012 conv. in L. n.135/2012 con l'art.4 che costituisce, per la statistica, il ventesimo intervento in materia.

Sono sostanzialmente tre i "filoni" che si possono enucleare dalla legge.

Il primo riguarda l'ambito soggettivo e cioè l'area entro cui opera il provvedimento legislativo con riferimento ai soggetti passivi che si intende disciplinare. Il titolo dà conto dell'ampiezza dell'intervento. Si tratta delle "società pubbliche" e la finalizzazione della "riduzione di spesa", nonché la "messa in liquidazione e la privatizzazione delle stesse". In effetti, la normativa coinvolge tutte (o quasi) le tipologie di enti (società controllate direttamente o indirettamente dalla pa/": società a totale partecipazione pubblica dirette o indirette" c. 5) ma ne è identificabile in particolar modo una: la categoria delle società

strumentali per le quali tuttavia il legislatore sceglie un parametro quantitativo per la delimitazione del campo (90% a favore delle pubbliche amministrazioni nell'anno 2011).

Ma, a dimostrazione di una metodologia di costruzione legislativa ancora una volta approssimata ed improvvisata, egli aggiunge in sede di conversione anche norme riguardo la riorganizzazione e l'accorpamento delle società "in non si parla di obbligo) di predisposizione di piani di

ristrutturazione e di razionalizzazione delle società controllate, in parte limitatamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost.. La nuova normativa non tratta esplicitamente delle società "miste" né delle tipologie di affidamento dei servizi pubblici locali per le quali ultime, tuttavia, non si può prescindere dal consolidato dei principi comunitari e giurisdizionali sia comunitari che nazionali che includono le tre tipologie già evidenziate. Un'altra caratteristica della nuova normativa è che ha valenza generale e cioè è applicabile a tutti i settori delle p.a. non solo agli Enti locali. Corposa è altresì la categoria dei soggetti esclusi dalla normativa e per la quale il legislatore ha scelto sia l'enucleazione nominativa (Consip SpA, Sogei, Formez, società che "svolgono compiti di centrale di committenza" sia la definizione della categoria concettuale (qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato) ai fini dell'esclusione da ottenersi con il parere vincolante dell' Antitrust su una appropriata e specifica analisi di mercato. Ma sono esclusi anche dal campo applicativo del decreto le "società che svolgono servizi di interesse generale, anche a rilevanza economica".

Disposizione che, come si vedrà, desta non poche perplessità.

rilevanza economica ". Disposizione che, come si vedrà, desta non poche perplessità.

Dunque, nonostante l'ampiezza del dettato normativo, il "focus" è puntato sulle società "strumentali" o, per meglio dire, di ciò che rimane di esse perché, occorre ricordare che proprio l'art. 13 del Decreto Bersani al quale si deve la identificazione delle società "strumentali" in rapporto (e contrapposizione) alle società di servizio pubblico, ne avrebbe dovuto decretare l'estinzione come attività di tipo imprenditoriale secondo le procedure stabilite con successive norme (art. 3 c. 27 e 29 della L. n. 244/2007 - legge finanziaria 2008-). Per rammentare in che consistono le società "strumentali" e quale sia la linea di confine tra esse e le attività di pubblico servizio si deve citare quanto disse all'epoca la Corte Costituzionale (sentenza 1° agosto 2008, n. 326,17 nov. 2010, n. 325). Sono attività "strumentali" tutte quelle per le quali il ricorso alla forma societaria costituisce una variante organizzativa del tradizionale modulo pubblicitico e che tuttavia non integrano attività d'impresa.

Si tratta invece di servizio pubblico locale avente rilevanza economica quello che è reso mediante un'attività economica (in forma pubblica o privata), intesa in senso ampio, come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato" e che fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di

una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (corte cost. 17 nov. 2010, n. 325).

Con il decreto sulla "spending review" per tanto il legislatore, ritornando sulla suddivisione operata dal decreto Bersani e sulla giurisprudenza costituzionale in forma di servizi e collegando alla società di carattere strumentale (con fatturato da prestazione di servizi a forme di p.a superiori al 90%) la conseguenza della "dismissione" sotto forma di scioglimento della società entro il 31 dic. 2013 o di alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle intere partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (con l'assegnazione provvisoria diretta per 5 anni al subentrante), ha evidentemente inteso imporre la parola "fine" a ricorso al modulo privatistico della società di capitali per attività non imprenditoriali e di natura pertanto prevalentemente amministrativa (interna) Ma, come è stato rilevato nei primissimi commenti, l'operazione effettuata non è priva di ombre interpretative che qui si intendono brevemente solo elencare.

Il tema della soglia del 90% del fatturato è, innanzitutto un elemento di possibile discriminazione artificioso e non equo.

Va ricordato infatti che l'art. 13 del. N. 223/2006 imponeva alle società strumentali di non operare in forma di altri soggetti che non fossero gli "enti costituenti", partecipanti o affidanti; pertanto chi avesse pienamente rispettato le norme avrebbe quindi dovuto fatturare il 100%. Ed è vero altresì che tra il novero delle possibili società partecipate non definibili come "strumentali" ci possono essere società "miste" rientranti nel limite generale del c. 27 art. 3, 244/2007 e, cioè, attività coincidenti con le finalità degli enti cui appartengono che svolgono attività sia nei confronti dell'amministrazione pubblica che del mercato che è ben possibile che ricavano dalla prima un fatturato inferiore al 90% non rientrando pertanto tra le società strumentali. Infine vi sono una serie di attività che, pur nascendo come attività "strumentali" perché rivolte in prima battuta a servizio dell'amministrazione pubblica che l'hanno istituite rientrano concettualmente tra i servizi di "interesse generale" ( v. illuminazione pubblica, rifiuti, tributi ) ovvero che sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali aventi rilevanza economica ( gestione centro sportivo comunale; manutenzione e sorveglianza patrimonio stradale, e la stessa illuminazione stradale ). Non sarà pertanto facile nel concreto applicare i criteri previsti dalla normativa ed è prevedibile anche una possibile fase di conflittualità da parte degli enti proprietari per sottrarsi alla prospettiva (quasi sanzione) della "dismissione" che, tuttavia in caso di scioglimento della società, il legislatore prevede che avvenga con particolare "favor" di natura fiscale ( esecuzione fiscale ( esecuzione fiscale degli atti ed operazioni relative a misura fissa delle imposte di registro, ipotecarie, catastali ). Il secondo filone identificativo del decreto è costituito dalla particolare composizione degli organi amministrativi delle società effettuata con specifica attenzione alla riduzione di spesa con l'obbligo di prevedere ( partecipazione diretta ) la nomina di due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di vigilanza o di indirizzo, ovvero ( partecipazione indiretta ) due dei tre amministratori scelti tra i dipendenti dell'amministrazione titolare delle partecipazioni della società controllante; dipendenti della -ministrazioni con poteri di indirizzo e vigilanza; dipendenti dalla società controllante.

Il terzo componente, secondo la legge svolge le funzioni di amministratore delegato. Da questo

modulo si può dedurre che l'AD, anche in caso di società a totale capitale pubblico potrà essere scelto tra soggetti non appartenenti alle amministrazioni controllanti purché scelto tra persone munite di particolari competenze e professionalità ( mentre è scontato sia espresso dal privato



in caso di società mista ) rimangono aperti i seguenti problemi: il raccordo delle accennate previsioni con la normativa speciale della società a responsabilità limitata ( in particolare art. 2475 c.c. ); la possibilità di nomina di un amministratore unico e che esso possa anche essere scelto tra i dipendenti dell'ente controllante e che in tale eventualità possa percepire adeguato compenso per le peculiari responsabilità ed in ragione della particolare competenza richiesta; il raccordo con la disciplina limitativa dei compensi agli amministratori ( L. n. 296/2006 ).

Tutto ciò mentre il legislatore prosegue l'operazione adeguamento al sistema di limitazioni in tema di assunzione del personale delle partecipate sempre più in linea con i vincoli previsti per le amministrazione controllanti. Questo riguarda ciò che finora ( e cioè prima partecipate sempre più in linea con i vincoli visti per le amministrazione controllanti. Questo riguarda ciò che finora ( e cioè prima dello smantellamento dell'impianto normativo da parte della sentenza della corte costituzionale ) si definisce "servizio pubblico locale" . Ma il decreto sulla "spending review" è anche molto altro:

in nome dei "risparmi" un massiccio intervento legislativo smantella molti altri pilastri istituzionali: dalle Province sottoposte all'imperativo del "riordino" con prospettive per il riaccorpamento per l'espletamento di essenziali funzioni amministrative; ai comuni, cui, a fronte della definizione

delle funzioni fondamentali e dell'avvio delle "città metropolitane", prende corpo l'obbligo dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali per i comuni fino a 1000 abitanti mediante unione con entità minima di 5mila abitanti, così come per i comuni fino a 5mila abitanti con limite demografico delle unioni fino a 10mila abitanti; per finire ai segretari comunali e provinciali sottoposti ad autorizzazione all'assunzione per un numero non superiore all'80%, conseguenza del ridimensionamento dei posti a disposizione con il riordino delle province e dei comuni minori.

Ma anche il sistema dell'apparato decentrato dello stato ( leggi prefetture-questure ) vacilla. ! Che sia davvero l'inizio di una rivoluzione istituzionale anche se in nome dei risparmi di spesa? Staremo naturalmente a vedere!

Giorgio Lovini

**La Consulta ha ritenuto illegittime le liberalizzazioni dei servizi pubblici locali previste dalla Manovra di Ferragosto 2011 poiché copia di quelle abrogate per Referendum**



## Le Disposizioni per gli Enti Locali contenute nel Decreto Legge 174/12

Il d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, in corso di conversione, introduce una lunga serie di novità per gli enti locali. Nel presente studio se ne affronteranno alcune, lasciando ad un prossimo intervento l'esame delle altre.

In particolare, gli enti che utilizzano entrate a specifica destinazione o si trovano in situazione di anticipazioni di cassa, con il proprio tesoriere, non possono utilizzare l'avanzo di amministrazione e dovranno iscrivere, in bilancio, un fondo di riserva più consistente rispetto ad oggi. Si modificano in tal modo due articoli, il 166 e il

### ENTI LOCALI

La lettera g) del comma 1 dell'articolo 3 del d.l. n. 174/2012 integra le disposizioni previste dall'articolo 166 del TUEL, in tema di formazione e di utilizzo del fondo di riserva. L'articolo 166 prevede che, nel bilancio di previsione annuale, sia iscritto un fondo di riserva, non inferiore allo 0,30 e non superiore al 2 per cento del totale delle spese correnti, inizialmente previste in bilancio. Tale fondo è utilizzabile nei casi in cui si verifichino esigenze straordinarie di bilancio o le dotazioni degli interventi di spesa correnti si



187, del TUEL.

Sempre con la medesima finalità di ridurre le spese degli enti locali, il decreto prevede un nuovo iter per il riconoscimento dei lavori pubblici di somma urgenza, dovuti a eventi eccezionali o imprevedibili, che hanno un importante effetto sugli equilibri di bilancio e si dispone che tali interventi vengono ricondotti nella casistica dei debiti fuori bilancio, con procedure più stringenti per riportare tali spese nell'alveo del bilancio di previsione.

Infine, si tratterà, dell'introduzione della sanzione della mancata approvazione, entro il 30 aprile dell'anno successivo, del rendiconto della gestione; sanzione analoga a quella prevista in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione, che consiste nello scioglimento del consiglio comunale.

### L'UTILIZZO DEL FONDO DI RISERVA DEGLI

rilevano insufficienti. L'utilizzo avviene con deliberazione dell'organo esecutivo, da comunicare all'organo consigliere nei tempi previsti dal regolamento di contabilità.

La lett. g) introduce due nuovi commi all'articolo 166, diretti:

- a riservare, almeno la metà della quota minima del fondo di riserva alla copertura di spese non prevedibili, la cui mancata effettuazione determini danni certi per l'ente – nuovo comma 2-bis;

- ad aumentare il limite minimo stabilito, nell'ipotesi in cui l'ente locale si trovi nelle condizioni previste dagli articoli 195 e 222 del TUEL, cioè nel caso in cui si è deliberato l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione, per il finanziamento di spese correnti o si sia deliberata l'anticipazione di tesoreria. In questi casi il limite minimo del fondo, si incrementa dallo 0,30

allo 0,45 del totale delle spese correnti inizialmente previste in bilancio – nuovo comma 2-ter;

In particolare, tale situazione di aumento del limite minimo, si ha nel caso in cui l'ente non ha ricostruito la consistenza delle somme vincolate, utilizzate per il pagamento delle spese correnti o non ha rimborsato l'eventuale anticipazione di tesoreria.

Come si ricorderà, gli enti locali, tranne quelli in stato di dissesto finanziario, possono, ai sensi dell'articolo 195 del TUEL, utilizzare, in termini di cassa, le entrate aventi specifica destinazione, per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile. L'utilizzo di tali somme rende necessaria l'adozione della deliberazione, di Giunta, relativa all'anticipazione di tesoreria, ex articolo 222 del TUEL, vincolando una quota corrispondente della suddetta anticipazione. Tale utilizzo è deliberato, in termini generali, all'inizio di ogni esercizio, ed è attivato dal tesoriere su specifica richiesta del servizio finanziario. La consistenza delle somme vincolate viene ricostituita con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione.

L'articolo 222 disciplina l'anticipazione di tesoreria, prevedendo che il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta, conceda anticipazioni di cassa, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, relativo ai primi tre titoli di entrata del bilancio.

### LIMITAZIONI ALL'UTILIZZO DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

La lett. h) del comma 1 dell'articolo 3 del decreto in esame, integrando l'articolo 187 del TUEL, relativo all'avanzo di amministrazione, ne vieta l'utilizzo a quegli enti che si trovino in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222 del testo unico, nel caso, cioè che il comune abbia deliberato l'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti o anticipazioni di tesoreria. Si introduce l'articolo 3-bis all'articolo 187, stabilendo che il divieto di utilizzo dell'avanzo è diretto a quegli enti che avendo deliberato l'utilizzo di entrate a specifica destinazione non abbiano ancora provveduto a ricostituire la consistenza delle somme vincolate o che avendo deliberato anticipazioni di tesoreria non abbiano ancora effettuato il relativo rimborso. In sede di conversione del decreto è stato chiarito che la limitazione riguarda esclusivamente l'avanzo non vincolato.

L'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per:

- a) per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza;
- b) per la copertura dei debiti fuori bilancio e per l'estinzione anticipata di prestiti;
- c) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento;
- d) per il finanziamento di spese di investimento.

Nel corso dell'esercizio, al bilancio di previsione può essere applicato, con deliberazione di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente, soltanto per le finalità di cui alle lettere a), b) ed c). L'attivazione delle spese può avvenire dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, presenti nell'avanzo, che hanno specifica destinazione, che possono essere immediatamente attivati.

#### LAVORI PUBBLICI DI SOMMA URGENZA

Il d.l. n. 174 del 2012 interviene in maniera molto restrittiva in tema di lavori pubblici di somma urgenza, dovuti per eventi eccezionali e non prevedibili, che hanno importanti ripercussioni sugli equilibri finanziari dell'ente. La normativa precedente prevedeva un sistema più *blando* per la regolarizzazione dei lavori ordinati, che era effettuata dal responsabile del procedimento, a pena di decadenza entro 30 giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno se il suddetto termine non era spirato a tale data. Con la novella legislativa, i lavori di somma urgenza sono ricondotti, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio sono insufficienti, nella casistica dei debiti fuori bilancio, con il pieno coinvolgimento non più soltanto del responsabile del procedimento, ma anche della Giunta e del Consiglio, al quale è demandato il compito di verificare la sussistenza dei presupposti gius-contabili, circa la legittimità della procedura in essere e al fine di garantire l'opportuna copertura finanziaria. La lett. i) del comma 1 dell'articolo 3, nella sua versione approvata dalla Camera, modifica la norma prevista dall'articolo 191 comma 3 del TUEL, relativo alle regole per l'assunzione dell'impegno di spesa, con riferimento ai lavori pubblici di somma urgenza. Rispetto alla precedente normativa, le nuove disposizioni del comma 3 introducono, in alcuni casi, l'approvazione da

parte dell'organo consiliare, introducendo una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo dell'ente. In particolare si prevede che la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro 20 giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del servizio, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della

insufficienti. Soltanto in questo caso, la giunta sottopone al consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa di somma urgenza. Soltanto in questo caso, la giunta sottopone al consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa di somma urgenza.

#### LA MANCATA APPROVAZIONE NEI TERMINI



spesa, per i lavori di somma urgenza, prevedendone la relativa copertura finanziaria, nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

Il provvedimento di riconoscimento, sottoposto al Consiglio con le modalità e le procedure previste per i debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 del TUEL, è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta della Giunta e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso, se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare, a differenza di quanto accadeva in passato che la comunicazione avveniva nel momento dell'adozione della determinazione dirigenziale.

La lett. i) introduce una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo ed è finalizzata a ricondurre al sistema di bilancio le spese effettuate con procedure non tipiche, in considerazione dell'urgenza di eventi eccezionali e non prevedibili.

Durante l'esame in sede referente, è stato specificato che la procedura è attivabile soltanto se i fondi specificatamente previsti in bilancio son

#### DEL RENDICONTO DI GESTIONE

E' introdotto, a cura della lett. l) del comma 1 più volte richiamato, il comma 2-bis all'articolo 227 del TUEL, relativo al rendiconto della gestione, stabilendo che la mancata approvazione del suddetto rendiconto entro il termine previsto dalla norma comporta l'attivazione della procedura di scioglimento dell'organo consiliare inadempiente, e l'attribuzione al Prefetto dei poteri sostitutivi e propulsivi, già previsti per la mancata approvazione del bilancio di previsione. In particolare, la lett. l) prevede che la mancata approvazione del rendiconto, entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, determina l'applicazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del TUEL, che disciplina l'ipotesi di scioglimento dei consigli in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nel termine fissato.

Benché il comma 2 faccia, ancora, riferimento agli organi regionali di controllo, la disciplina prevista è quella risultante dalla modifica normativa, che attribuisce al Prefetto i poteri prima spettanti agli organi regionali, in tema di nomina del commissario ad acta.

La novella del 2002 era stata introdotta per il

solo esercizio finanziario 2002, in quanto in tale momento era sorto, con la cessazione dei Co.re.co., il problema di individuare quale fosse l'organo legittimato a nominare i commissari ad acta. Il d.l. n. 13 del 2002 ha introdotto una disciplina transitoria, per colmare il vuoto normativo creatosi a seguito dell'abrogazione della norma costituzionale. A partire dall'anno 2004, tale disciplina si applica anche alle ipotesi di scioglimento dei consigli per mancata adozione del provvedimento di riequilibrio di bilancio.

Eugenio Piscino



## La salvaguardia degli equilibri di bilancio

I proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere utilizzati per il mantenimento degli equilibri di bilancio.

La Fondazione Logos PA nel mese di novembre ha risposto ad una richiesta di chiarimenti posta da un ente sulle questioni inerenti la salvaguardia degli equilibri di bilancio e sui provvedimenti ad esso connessi al fine di garantire il perdurare dell'equilibrio stesso. La fondazione, dopo aver ripercorso un breve excursus della disciplina relativa ai debiti fuori bilancio, ricorda che alla base della nascita dei debiti fuori bilancio vi sono due fattori: 1) la scelta del legislatore concretizzata mediante la previsione di uno specifico e tassativo elenco di ipotesi; 2) la non conformità del procedimento di spesa alle disposizioni normative disciplinanti il suo perfezionamento. Alla luce di tali considerazioni, i debiti fuori bilancio si sostanziano in obbligazioni di natura pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente, ma non perfezionate da un punto di vista contabile.

"Tali obbligazioni, si legge nel parere, "sono state assunte in violazione dei principi di cui all'art. 191, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i. secondo cui gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Il comma 1 dell'art. 194 demanda al regolamento di contabilità dell'ente di fissare la periodicità con cui devono essere adottate le deliberazioni di riconoscimento di eventuali debiti fuori bilancio.

Nell'ipotesi di mancata individuazione di uno specifico termine, il riconoscimento della legitti-

-mità dei debiti fuori bilancio potrà verificarsi soltanto fino all'atto dell'adozione della deliberazione di "ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi" e di contestuale adozione dei provvedimenti a ripiano, così come disposto dal comma 2 del menzionato art. 193 del TUEL.

Ad ogni modo si ricorda il principio di tempestività nell'operazione di riconoscimento delle legittimità del debito fuori bilancio, in base al quale se dal ritardo dell'operazione di riconoscimento della legittimità del debito derivano oneri ulteriori e impropri si determinano possibili profili di responsabilità.

Nel novero dei debiti fuori bilancio, il comma 1, lett. e) dell'art. 194 inserisce 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.

Orbene, la predetta ipotesi recepisce gli orientamenti assunti dall'elaborazione giurisprudenziale, con particolare riguardo per l'operato della Corte dei Conti, stabilendo che sono permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuridico-contabili di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del TUEL ove ne sia accertata l'utilità e l'arricchimento per l'ente.

Una siffatta previsione tiene in considerazione l'orientamento assunto dalla Corte dei Conti in tema di giudizio di responsabilità. Invero, la magistratura contabile, nella procedura volta ad

accertare la presenza di responsabilità da parte degli Amministratori per le spese assunte fuori dall'iter normativo (c.d. giudizio di responsabilità), tiene in assoluto conto della presenza di vantaggi e/o utilità comunque conseguiti dall'Amministrazione Comunale o dalla comunità amministrata (la c.d. compensatio lucri cum damno) derivanti dalle predette spese".

Nel parere si sottolinea, inoltre, che la deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui al comma 1, del richiamata art. 194 deve fornire sia la concreta prova dell'utilità sia la dimostrazione dell'arricchimento dell'Ente.

"Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio", continua la Fondazione, "ascrivibili alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL comporta l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa.

Ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL la sussistenza dell'utilità conseguita va valutata in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. Sono comunque da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge.

L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente (Prin-

-cipio contabile sui debiti fuori bilancio)

Pertanto, i requisiti di utilità e di arricchimento devono coesistere ossia i debiti fuori bilancio devono essere connessi a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'Ente, elemento questo che ne connota l'utilità e che a derivare un arricchimento in favore dell'Ente stesso".

A tal proposito, la Fondazione evidenzia, che il concetto di arricchimento non deve essere inteso unicamente come accrescimento patrimoniale, potendo esso consistere anche in un risparmio di spese da parte dell'Ente Pubblico.

Da un punto di vista strettamente procedimentale, la proposta della deliberazione per il riconoscimento della legittimità dei debiti spetta al responsabile del servizio competente per materia il quale predispone una relazione riepilogativa delle circostanze di fatto e di diritto che hanno portato alla formazione del debito.

La predetta azione del responsabile di servizio deve essere, in base al principio di tempestività citato, concomitante e costante durante la gestione del bilancio e trova poi la sua collocazione ultima nell'ambito dell'attività di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (art. 193, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.).

equilibri di bilancio, che dispone quanto segue:

1. "Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal presente testo unico.

2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi.

In tale sede, l'organo consiliare dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194.

Sul punto, il medesimo organo consiliare adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui (la deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo).

3. Ai fini del comma 2 possono essere utilizzate

proventi derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali disponibili, come sancito in modo chiaro dalla lettera della norma di cui al richiamato comma 3 dell'art. 193.

In tale ottica, l'obiettivo della norma è chiaro nella sua volontà di consentire all'ente locale, pur nella complessità del procedimento, e con la necessaria prudenza, in situazioni di squilibrio dovute alla gestione finanziaria od al sopravvenire di situazioni debitorie come quelle di cui all'art. 194 del TUEL, di ricorrere a tutti i mezzi finanziari disponibili al fine di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili intestati in capo all'ente locale o soddisfare i crediti vantati da terzi verso l'amministrazione locale, al fine poi di ricondurre il bilancio, al termine del difficile percorso, in situazione di equilibrio strutturale.

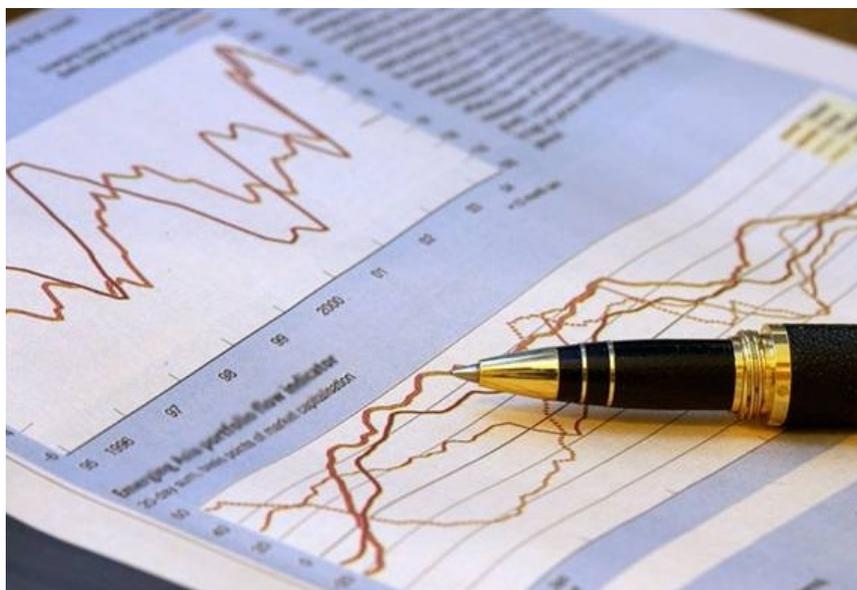
Il suddetto orientamento viene, altresì, confermato dalla Sezione di Controllo per la Basilicata che, con Deliberazione n. 28/2011 dichiara ammissibile che "proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere utilizzati, eccezionalmente, per spese diverse dagli investimenti solo nel caso in cui occorra provvedere al mantenimento degli equilibri di bilancio ex art. 193, 2° e 3° c., TUEL".

Come ulteriore elemento che rafforza tale interpretazione, la Fondazione riporta un ulteriore passaggio della succitata deliberazione n. 73/2011, che rende evidente quale sia la linea di tendenza adottata dalla magistratura contabile:

"... E' da escludere, quindi, che il legislatore veda con sfavore l'alienazione dei beni patrimoniali disponibili per finanziare, con i proventi conseguiti, i debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art.194 del TUEL nonché i provvedimenti utili a salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'ente. Tali beni nel caso di specie, infatti, sarebbero in ogni caso oggetto di alienazione a seguito delle procedure esecutive messe in atto dai soggetti creditori dell'ente locale o su decisione del Commissario Straordinario in caso di dichiarazione di dissesto finanziario.

Difatti, ai sensi dell'art. 252 del TUEL "L'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla: a) rilevazione della massa passiva; b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento **anche mediante alienazione dei beni patrimoniali**; c) liquidazione e pagamento della massa passiva".

Fondazione Logos PA



In relazione a quanto introdotto al punto precedente, il parere disamina brevemente le modalità di finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art.194 del TUEL. Si fa riferimento, nelle righe che seguono, alla Deliberazione n. 73/2011 della Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, che tratta in maniera esaustiva la problematica in questione. La delibera analizza, in primo luogo, l'art.193 del TUEL, avente ad oggetto la salvaguardia degli

per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili."

"Pertanto, non vi è dubbio che in situazioni corrispondenti a quelle sopra evidenziate, l'Ente Locale possa procedere all'utilizzo dei

## Al turno durante la festività spetta l'indennità maggiorata del 30%

*Turno, a fronte di informazioni e prese di posizione pretestuose da parte di organizzazioni pseudo sindacali (vedasi Italia Oggi di qualche giorno fa), un momento di riflessione e di chiarezza per chi opera nelle segrete stanze degli uffici del personale degli EE.LL., occorre ancora una volta ribadire che:*

Qualora l'articolazione dell'orario di lavoro ricomprenda anche un turno che cada in una giornata festiva, sia essa domenicale che infrasettimanale, al personale spetta esclusivamente la relativa indennità di turno, con la maggiorazione del 30% (Aran – RAL\_1414).

La giurisprudenza consolidata ammette infatti che il giorno di riposo può non coincidere con la domenica, in deroga all'art. 2109 del Codice Civile, quando si è di fronte a servizi che devono essere erogati anche nel giorno di domenica (Aran – RAL767).

Tale giornata risulta, quindi, a tutti gli effetti, come lavorativa e il dipendente che vuole o ha la necessità di assentarsi deve ricorrere ad uno degli istituti previsti dalla legge o dal Ccnl che giustifichi l'assenza (ferie, malattia, congedo parentale, congedo ex L. 104/92, ecc.).

L'assenza nel giorno di domenica, inserito quale lavorativo nel turno, non incide sulla fruizione del giorno di riposo settimanale già prefissato (Aran – RAL\_1410).

Non possono essere riconosciuti, altresì:

La maggiorazione oraria di cui all'articolo 24, comma 5, del Ccnl 14/09/2000, in quanto va riconosciuta al personale che presta la propria attività ordinaria in giorni festivi e/o in orario notturno, in assenza di turnazione (Aran – RAL763);RAL769).

Il compenso aggiuntivo di cui all'art. 24, comma 1, del Ccnl 14/09/2000, in quanto attribuito solo nel caso in cui il dipendente presti servizio nel giorno di riposo settimanale e non per l'ordinaria attività Aran – RAL769). Quindi, solo in tale fattispecie, che deve presentare il carattere della eccezionalità, è applicabile il predetto art. 24, comma 1, anche al personale turnista. In tal senso si è espressa, oltre all'Aran, la Funzione Pubblica, con parere del 15/01/2008, e il Ministero dell'Interno, con parere del 27/04/2009. In senso contrario, invece, si legge la sentenza della Corte di Cassazione – Sezioni Unite Civili – n. 9097 del 06/03/2007. A questo proposito, si ritiene di dover evidenziare che, in materia di lavoro pubblico, è tuttora vigente il divieto di estensione del giudicato, ai



sensi dell'art. 41, comma 6, del DI 207/2008, convertito nella L. 14/2009. Vi è, inoltre, da registrare che la stessa Corte di Cassazione, sezione Lavoro, con sentenza n. 8458 del 09/04/2010 ha rivisto la propria posizione affermando che: "Le richiamate disposizioni negoziali vanno lette nel senso che al personale turnista che presti attività lavorativa in giornata festiva infrasettimanale, come in quella domenicale, secondo le previsioni del turno di lavoro, spetta solo il compenso previsto dall'art. 22, comma 5, secondo alinea (maggiorazione del 30% della retribuzione)". Arriva a concludere che "per i lavoratori in turno, deve trovare applicazione la sola speciale disciplina dettata dall'art. 22, mentre l'art. 24 ha ad oggetto fattispecie lavorative ed ipotesi diverse dal turno. Soltanto il lavoratore in turno chiamato a prestare, in via eccezionale ovvero occasionale, la propria attività nella giornata di riposo settimanale che gli compete in base al turno assegnato, ovvero in giornata festiva infrasettimanale al di là dell'orario ordinario, ha diritto all'applicazione della disciplina dell'art. 24, comma 2. Infatti l'art. 24 contempla, ai prime tre commi, l'ipotesi di eccedenza, in forza del lavoro prestato in giorno non lavorativo, rispetto all'orario normale di lavoro, mentre l'art. 22 compensa il disagio del lavoro secondo turni, turni nei quali possono cadere giornate festive infrasettimanali, ma senza che la prestazione ecceda il normale orario di lavoro."

Il riposo compensativo ovvero il compenso per lavoro straordinario di cui all'art. 24, comma 2, del Ccnl 14/09/2000, poiché lo stesso è riconosciuto solo per prestazioni in giorno festivo infrasettimanali che eccedono il normale orario di servizio (Aran – RAL764). Nello stesso senso si è pronunciata, da ultimo, la Corte di Cassazio-

**Qualora l'articolazione dell'orario di lavoro ricomprenda anche un turno che cada in una giornata festiva, sia essa domenicale che infrasettimanale, al personale spetta esclusivamente la relativa indennità di turno**

sezione Lavoro, con la sentenza n. 2888 del 27 gennaio 2012.

Emidio Cecchetti

## Public@mente perché: non vogliamo dare una notizia ma entrare nel merito

Le idee della condivisione e dell'approfondimento non sono certamente una "novità" per la Fondazione. Da sempre, ovvero dall'inizio delle attività, proprio questi sono stati i punti cardine del nostro modo di lavorare. Condividere le esperienze, entrando nella vita operativa e gestionale delle amministrazioni nostre partner, rappresenta il nostro obiettivo. La rivista on-line della Fondazione è una pagina aperta sul mondo della Pubblica Amministrazione. Si trovano i progetti, le attività, le pubblicazioni, le cose fatte e la nostra idea del futuro.

La pubblica amministrazione, oggi più che mai, deve ritrovare una sua linea di indirizzo, la forza di disegnare un percorso partendo dalle riforme normative che ne hanno completamente modificato il contesto di riferimento. E' con questa finalità principale che abbiamo pensato di dar vita a questo nuovo progetto.

Creare uno spazio di approfondimento e di dialogo tra la Pubblica Amministrazione e la collettività amministrata, dove promuovere e proporre lo scambio di esperienze, informazioni, opinioni nelle materie che attengono ai vari settori di intervento della rivista al fine di agire sempre per la diffusione ed il supporto delle politiche e delle best practices messe in atto dagli EELL.

Soltanto così, a nostro modo di vedere, si possono tradurre in fatti le linee generali indicate dal Legislatore. All'interno di questo quadro normativo più ampio, la "strada" va definita, i principi vanno resi operativi, le "cose" vanno fatte. E' questo, in definitiva, l'obiettivo che ci siamo prefissati. L'esperienza pratica è una risorsa insostituibile.

Condividiamola, **Public@mente**

**Public@mente**  
è una rivista mensile,  
suddivisa in sette aree tematiche:  
**EELL e territorio, Bilancio/Contabilità,  
Patrimonio, Personale PA, Tributi,  
Servizi Pubblici Locali e Appalti e PA Digitale,**  
che approfondisce con competenza ed  
originalità con articoli  
pubblicati gratuitamente online.

## LA REDAZIONE

Direttore responsabile:

Dott. Giunio Faustini

Redazione:

**Roberto Mastrofini**, Avvocato amministrativista

**Eugenio Piscino**, Dirigente del Settore Affari Finanziari del Comune di Pompei

**Emidio Cecchetti**, Istruttore Area Personale e Contabilità del Comune di Marcellina

**Lucia Leto**, Segretario Generale del Comune di Sora

**Giorgio Lovili**, Esperto in Servizi Pubblici Locali e Revisore dei Conti

**Riccardo Rapalli**, Dirigente Servizi Finanziari del Comune di Ladispoli

**Alvaro Ronzani**, già Dirigente Area Tecnica del Comune di Velletri

**Marco Turriziani**, Dirigente Servizi Finanziari e Vicesegretario Generale della Provincia di Frosinone

**Lara Montefiore**, Esperta nell'elaborazione e conduzione di Progetti Gestionali basati sull'uso dell'ICT nella P.A.

**Massimo Fieramonti**, Esperto in progettazione europea e in diritto degli Enti Locali con particolare riguardo alle problematiche relative al procedimento amministrativo

## FONDAZIONE LOGOS PA POTENZIAMENTO E SVILUPPO DELLA GOVERNANCE PUBBLICA

[www.logospa.it](http://www.logospa.it)

\*\*\*

### Collabora con noi

E' possibile proporre la pubblicazione di un proprio articolo ovvero di un libro inerente una o più aree tematiche presenti nella nostra rivista.

Il Comitato scientifico della Fondazione Logos PA valuterà la proposta dell'autore e, se ritenuta idonea, sarà prontamente pubblicata nella rivista on-line oppure nel caso di un libro sarà proposta ai principali editori convenzionati per una eventuale pubblicazione.

Per sottoporci la vostra proposta inviare compilati:

- [il modulo](#)
- [il contratto editoriale](#)

all'indirizzo: [comitato.scientifico@logospa.it](mailto:comitato.scientifico@logospa.it)

I documenti sono scaricabili dal sito della rivista [www.pubblicamente.eu](http://www.pubblicamente.eu)