

dell'assenza, da parte dell'Amministrazione Comunale, di un controllo sulla società X S.r.l. analogo a quello esercitato sui propri servizi non essendosi rinvenuto nell'atto un potere di indirizzo, supervisione e coordinamento da parte dell'ente controllante sull'ente controllato.

Del resto anche l'ulteriore requisito della prevalenza dell'attività non sarebbe stato soddisfatto mancando nello Statuto l'esercizio di un'attività prevalente in favore dei soggetti partecipanti.

Diversamente, dall'esame dello Statuto della Società X S.p.a., sono emersi i presupposti richiesti dal legislatore per l'inquadramento in house della società e, quindi, per legittimare l'affidamento da parte dell'Amministrazione Comunale.

Restava, dunque, da chiarire se alla data dell'affidamento del servizio, si era già perfezionato il procedimento di trasformazione della società o, come sostenevano gli istanti, lo stesso era ancora in corso.

A tal proposito il Difensore Civico ha richiamato l'art. 2500 c.c. che prevede che *“la trasformazione in società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata deve risultare da atto pubblico, contenente le indicazioni previste dalla legge per l'atto di costituzione del tipo adottato....La trasformazione ha effetto dall'ultimo degli adempimenti pubblicitari di cui al comma precedente”*.

Ciò significa, sostanzialmente, che l'atto di trasformazione societaria, redatto in forma pubblica, produce effetti dal momento in cui la società,

nella sua nuova veste giuridica, viene trascritta nel Registro delle Imprese.

Tale elemento non è emerso nella documentazione in possesso di questo Ufficio dal momento che, dalla visura camerale effettuata presso la competente Camera di Commercio risultava che successivamente all'affidamento in questione, la Società X rivestiva la forma giuridica della Società a responsabilità limitata e non della S.p.a. e, quindi, era priva dei requisiti richiesti dal legislatore per l'inquadramento come società in house dell'Amministrazione appaltante.

Di qui la ragionevole presunzione di illegittimità dell'affidamento disposto dall'Amministrazione Comunale avallata, peraltro, dalla stessa deliberazione di affidamento nella parte in cui si disponeva *“di affidare direttamente sulla base della premessa in forma temporanea provvisoria e sperimentale alla Società X S.r.l. (e non al S.p.a.!!!), di cui questo Comune è socio, il servizio di raccolta domiciliare e trasporto dei rifiuti, per un periodo di mesi 4 ..... nella prospettiva di un futuro affidamento “in house providing” quando ciò sarà reso possibile”*.

La legittimità del predetto provvedimento risultava, peraltro, ulteriormente compromessa dalla condizione, apposta dall'Amministrazione, di subordinare l'affidamento del servizio alla definizione della trasformazione in house della società affidataria.

Le condizioni previste dal legislatore per consentire la riconducibilità della fattispecie nell'ambito dell'*in house providing* dovevano sussistere, infatti, già dal momento dell'individuazione dell'affidatario con la conseguenza che, in mancanza dei presupposti legittimanti l'affidamento in house, la Stazione appaltante aveva l'obbligo di procedere a norma del D.lgs 163/06 tenuto conto dell'oggetto e dell'importo dell'appalto.

Quanto al secondo motivo di doglianza, dall'istruttoria procedimentale condotta da questo Ufficio è emerso che l'Amministrazione Comunale, con delibera di Consiglio aveva proceduto all'affidamento del servizio subordinando l'avvio dello stesso alla copertura finanziaria di una parte della spesa (*maggior spesa d'investimento per l'acquisto di contenitori*) e che, con successiva delibera aveva disposto, con variazione di bilancio, la predetta copertura finanziaria.

Com'è certamente noto il T.U.E.L. oltre a subordinare, in ossequio ai fondamentali principi di bilancio, l'effettuazione delle spese da parte degli enti alla sussistenza della relativa copertura finanziaria (art. 191), vieta le gestioni di entrate e spese che non siano iscritte in bilancio (art. 162).

Ciò significa sostanzialmente che, in caso di acquisizione di beni o servizi, l'atto di assunzione dell'obbligazione da parte dell'ente deve

prevedere una copertura finanziaria, certa ed attuale, tradotta in un formale impegno di spesa sul relativo stanziamento.

Le variazioni di bilancio sono si ammesse ma nelle ipotesi in cui si renda necessario procedere all'estensione di un servizio che comporti un conseguente maggior costo per l'ente non previsto in bilancio e, comunque, sempre preventivamente all'atto aggiuntivo con il quale si procede alla suddetta estensione.

Nella fattispecie l'amministrazione non avrebbe potuto dar corso alla procedura di affidamento in quanto nel bilancio non era stata prevista la copertura finanziaria riferita alla maggiore spesa da sostenersi per l'erogazione del servizio di raccolta rifiuti.

Alla luce di quanto premesso, dunque, e per quanto di propria competenza il Difensore Civico ha espresso il proprio parere in ordine all'illegittimità della delibera di affidamento sia sotto il profilo giuridico, essendo la stessa stata adottata in carenza dei presupposti richiesti per gli affidamenti in house e, comunque, in palese violazione della normativa in materia di appalti pubblici, sia sotto il profilo contabile in quanto priva della relativa copertura finanziaria.

### **1.10.2 Ritardo nella pubblicazione di atti comunali**

Si è rivolto all'Ufficio un Consigliere Comunale per segnalare che, frequentemente, alcuni atti adottati dalla Giunta Comunale, dichiarati immediatamente eseguibili, venivano pubblicati con forte ritardo, facendo venir meno, in tal modo, il previsto e dovuto controllo democratico da parte degli stessi Consiglieri Comunali e dei cittadini interessati.

A titolo esemplificativo, il ricorrente ha allegato alla richiesta di intervento una delibera di Giunta dalla disamina della quale si evinceva, in effetti, che la pubblicazione all'Albo Pretorio dell'Ente e la comunicazione ai Capogruppo Consiliari, ai sensi dell'art.125, D.Lgs. n.267/00, erano state effettuate oltre 7 mesi dopo l'adozione dell'atto medesimo.

Il Difensore Civico è intervenuto nei confronti del Comune precisando che l'azione della pubblica amministrazione è rivolta – in via principale – a perseguire l'interesse generale della Comunità di amministrati, agendo attraverso l'esercizio del potere in modo trasparente.

Pertanto trasparenza e partecipazione sono i pilastri basilari delle regole di condotta della pubblica amministrazione che consentono, alla parte privata – cittadino e/o suoi rappresentanti- di comprendere appieno le decisioni adottate, confermando la tendenziale coincidenza tra obiettivi perseguiti e utilizzo del potere conferito dalla legge e ribadendo il principio costituzionale di buon andamento e imparzialità, canonizzato nell'articolo 97 della Carta Costituzionale.

Tali principi sono stati ulteriormente rafforzati dalla Legge 18 giugno 2009, n.69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” la quale, nell’ottica della massimizzazione delle risorse assegnate ad ogni ente e di una gestione orientata al risparmio, per garantire al cittadino una maggiore trasparenza dell’operato dell’intera macchina pubblica, impongono, alle Pubbliche Amministrazioni, l’adozione dell’albo pretorio online quale strumento di pubblicità legale degli atti e provvedimenti amministrativi, a far data dal 01.01.2011.

L’Ufficio ha invitato pertanto l’Amministrazione Comunale ad adempiere ai propri obblighi con maggiore tempestività, nel rispetto delle norme imperative in materia di pubblicità degli atti delle P.A.

A seguito dell’intervento del Difensore Civico, il Comune interessato ha comunicato di aver adottato tutte le misure necessarie al fine di

garantire la trasparenza del proprio operato, attraverso la pubblicazione tempestiva di tutti gli atti soggetti a pubblicazione.

**APPENDICE****Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome****Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO**

Dott.ssa Burgi VOLGGER

Via Portici, n. 22 -39100 BOLZANO

Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229

posta@difesacivica.bz.it - [www.consiglio-bz.org/difesacivica/](http://www.consiglio-bz.org/difesacivica/)

**Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO**

Avv. Raffaello SAMPAOLESI

Galleria Garbari, n. 9 - 38100 TRENTO

Tel. 0461.213201 - 213165 - Fax 0461.213206 -N. verde 800 851026

difensore\_civico@consiglio.provincia.tn.it

[www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore\\_civico.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp)

**Difensore civico Regione ABRUZZO**

Avv. Nicola Antonio Sisti

Via Iacobucci, n. 4 - 67100 L'AQUILA

Tel. 0862.644802 - Fax 0862.23194 - N. verde 800238180

info@difensorecivicoabruzzo.it - [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

**Difensore civico Regione BASILICATA**

Dott. Catello APREA

Via Vincenzo Verrastro n. 6 -85100 POTENZA

Tel. 0971.274564 - Fax 0971.469320

difensorecivico@regione.basilicata.it - [www.consiglio.basilicata.it](http://www.consiglio.basilicata.it)

**Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA**

Dott. Daniele LUGLI

Viale Aldo Moro, n. 44 - 40127 BOLOGNA

Tel. 051.5276382 - Fax 051.5276383 - N. verde 800 515505

DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it - www.assemblea.emr.it

**Difensore civico Regione LAZIO**

Dott. Felice Maria FILOCAMO

Via Giorgione, n. 18 - 00147 ROMA

Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015

difensore.civico@regione.lazio.it - www.consiglio.regione.lazio.it

**Difensore civico Regione LIGURIA**

Dr. Francesco Lalla

Via delle Brigate Partigiane, n. 2 - 16121 GENOVA

Tel. 010.565384 - Fax 010.540877

difensore.civico@regione.liguria.it - www.regione.liguria.it

**Difensore civico Regione LOMBARDIA**

Dott. Donato GIORDANO

Via Fabio Filzi, n. 22 - 20124 MILANO

Tel. 02.67482465/67 - Fax 02.67482487

info@difensorecivico.lombardia.it -www.difensorecivico.lombardia.it

**Difensore civico Regione MARCHE**

Prof. Italo TANONI

Via Oberdan s.n. - 60122 ANCONA

Tel. 071.2298483 - Fax 071.2298264

ombudsman@assemblea.marche.it - www.ombudsman.marche.it

**Difensore civico Regione MOLISE**

Prof. Pietro DE ANGELIS

Via Monte Grappa n. 50 - 86100 CAMPOBASSO

Tel. 0874.604670 - Fax 0874.604681

Difensore.civico@consiglio.regione.molise.it

www.regione.molise.it/difensorecivico

**Difensore civico Regione PIEMONTE**

Avv. Antonio CAPUTO

Via Dellala n. 8 - 10121 TORINO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757389

difensore.civico@cr.piemonte.it - www.consiglioregionale.piemonte.it

**Difensore civico Regione TOSCANA**

Dr.ssa Lucia FRANCHINI

Via De' Pucci, n. 4 - 50122 FIRENZE

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it - www.regione.toscana.it

**Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA**

Dr. Enrico FORMENTO DOJOT

Via Festaz, n. 52 - 11100 AOSTA

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

difensore.civico@consiglio.regione.vda.it - [www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)

**Difensore civico Regione VENETO**

Dr. Roberto PELLEGRINI

Via Brenta Vecchia, n. 8 - 30171 MESTRE

Tel. 041.2383411 - Fax 041.5042372

dc.segreteria@consiglioveneto.it - [www.difensorecivico.veneto.it/](http://www.difensorecivico.veneto.it/)

## **LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

### **Dirigente del Servizio Amministrativo di Supporto alle Autorità**

#### **Indipendenti:**

Dr.ssa Michela Leacche – tel. 0862/644477

#### **Segreteria particolare:**

Sig.ra Maura Cappella – tel. 0862/644492

### ***Sede di L'Aquila***

#### **Responsabile:**

Dr.ssa Federica Lorenzetti – tel. 0862/644736

#### **Collaboratori:**

Sig.ra Patrizia Laglia – tel. 0862-644749

Sig.ra Paola Martinelli – tel. 0862-644762

### ***Sede di Pescara***

#### **Responsabile:**

Dr.ssa Emiliana Di Sabato – tel. 085/69202635

#### **Collaboratori:**

Sig.ra Dora Catini – tel. 085/69202605

Dr.ssa Elisabetta Rosito – Tel 085/692026458

## **CONTATTI**

### **Sede principale:**

- L'AQUILA - Via M. Iacobucci, 4  
Tel. 0862.644762 – Fax 0862.23194

### **Sedi decentrate:**

- PESCARA - Piazza Unione, 13  
Tel. 085.69202605 - Fax 085.69202661
- TERAMO - Via Ponte S. Giovanni, 3  
Tel. 0861.245343 - Fax 0861.246342

### **Sito internet:**

- [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

### **Indirizzi e-mail e pec:**

- [info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)
- [difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.it)