



Città di Nicotera

Prov. di Vibo Valentia

Prot. n. 11317 del 21/09/2023

Ai Funzionari dell'E.Q.

SEDE

All'Organo di revisione
santomainieri@pec.commercialisti.it

All'Organismo Indipendente di
Valutazione
mdebonis@pec.it

LORO SEDI

OGGETTO: Risultanze del controllo di regolarità amministrativa espletato sugli atti adottati nell'anno 2023 – I° semestre. Ulteriore relazione.

In relazione al controllo sugli atti adottati nel I° semestre 2023, nonchè nei mesi di agosto e settembre, è emerso che sono state adottate determinazioni relative a: **1)** liquidazione di spese di giudizio in assenza della deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio; **2)** adozione di impegni di spesa ad avvenuta fornitura di beni, servizi, etc.; **3)** revoca di determinazioni e mancata ostensione dell'atto revocato all'Albo Pretorio on line.

Al fine di evidenziare azioni e opportunità di miglioramento dell'attività amministrativa, come più volte sottolineato nelle direttive emesse dalla scrivente nel corso degli anni, si relaziona quanto segue.

1) L'art. 167, comma 3, del D.L.vo n. 267/2000 prevede l'accantonamento a fondo rischi contenzioso che deve essere istituito tenendo conto del rischio di soccombenza rapportato anche alla tipologia di causa:

- causa civile
- causa tributaria
- causa del lavoro
- causa amministrativa
- causa urbanistica
- altro

Il D.L.vo n. 118 del 2011, nel disciplinare l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, all'allegato n. 4/2, avente ad oggetto "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria", prevede al punto 5.2, lettera h) che:

"h) nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).



Città di Nicotera

Prov. di Vibo Valentia

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio."

Fermo restando l'accantonamento prudenziale effettuato, risulta essere necessario analizzare compiutamente l'intero contenzioso pendente (in qualunque grado) e provvedere a stimare per ciascun procedimento il rischio di soccombenza e ciò al fine di poter valutare la congruità dell'accantonamento provvedendo all'eventuale adeguamento.

La stima del rischio di soccombenza deve essere effettuata, altresì, per ciascun nuovo contenzioso.

Ciascun Responsabile, quindi, deve procedere ad effettuare una verifica del contenzioso che riguarda procedimenti e competenze ascrivibili alla propria Area di riferimento, provvedendo a richiedere ai legali dell'Ente, in sede di conferimento dell'incarico, le valutazioni sul rischio soccombenza, con l'obbligo di implementarla dinamicamente durante il corso del giudizio.

Sarà, poi, cura di ogni Responsabile adottare una determinazione della percentuale di somme da accantonare a fondo rischi per ogni singolo contenzioso, in relazione alla valutazione del rischio di soccombenza, improntando la gestione del fondo a criteri di trasparenza e di concreta tutela dell'equilibrio di bilancio.

Tali accantonamenti devono, necessariamente, essere già fatti nel corso del giudizio di primo grado e, soprattutto, prima della sentenza di condanna la quale, essendo *de iure* esecutiva, non rientra più tra le fonti delle c.d. passività potenziali ma tra quelle dei debiti da riconoscere fuori bilancio in Consiglio Comunale, in assenza di una specifica copertura finanziaria. Spetta al Revisore dei conti verificare la congruità degli accantonamenti.

Si evidenzia che l'importo dell'accantonamento al fondo rischi deve essere analiticamente riferito a ciascun contenzioso, anche ai fini della tracciabilità delle variazioni in aumento ed in diminuzione che devono essere documentate, rispettivamente, con incremento della soglia di rischio o in presenza di nuovo contenzioso ovvero con la conclusione con esito vittorioso di contenziosi per i quali si era provveduto ad effettuare l'accantonamento o con l'abbattimento del rischio di soccombenza di contenziosi pendenti.

Altresì, ogni Responsabile deve implementare il **REGISTRO del CONTENZIOSO**, la cui istituzione è stata più volte sollecitata dalla scrivente, attraverso il quale si può monitorare la gestione dei contenziosi pendenti ed il Responsabile dell'Area Finanziaria provvederà a monitorare il rischio soccombenza in relazione ai riflessi del contenzioso sull'equilibrio di bilancio, valutando la congruità dell'accantonamento al fondo rischi.

In definitiva l'Ente deve valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza di soccombenza, ai fini di procedere ai necessari accantonamenti per evitare che gli importi derivanti dalle relative sentenze di condanna siano tali da minare gli equilibri di bilancio.

Tutto ciò premesso, si invitano i soggetti in indirizzo ad adottare le prefate misure organizzative finalizzate a monitorare e gestire in modo efficace il contenzioso ed evitare l'insorgere di debiti fuori bilancio.

(Cfr.: Direttive S.G. n. 2/2018 e n. 3/2023; Corte dei Conti Emilia Romagna – delibera n. 27/2023; delibera n. 37/2023; Corte dei Conti Veneto – delibera n. 148/2022; Corte dei Conti Lombardia – delibera n. 95/2022; Corte dei Conti Emilia Romagna – delibera n. 254/2021; Corte dei Conti Liguria – delibera n. 79/2021; Corte dei Conti Liguria – delibera n. 103/2018).

2) E' stata riscontrata l'acquisizione di beni o di servizi in violazione delle procedure previste in materia di spesa.

In sintesi, si rammenta, per l'ennesima volta in quanto più volte evidenziato in sede di controllo sull'attività amministrativa, che l'art. 183 del D.L.vo n. 267/2000 (modificato dall'art. 74 del D.L.vo n. 118/2011, introdotto dal D.L.vo n. 126/2014) stabilisce che l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'art. 151.

Con l'introduzione della nuova contabilità anche le regole dell'impegno di spesa risultano modificate rispetto al passato.



Città di Nicotera

Prov. di Vibo Valentia

Non sono necessari gli impegni di spesa, ma le spese si considerano automaticamente impegnate con l'approvazione del bilancio per le seguenti tipologie:

- a) per il trattamento economico tabellare già attribuito a, personale dipendente e per i relativi oneri riflessi;
- b) per le rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, interessi di preammortamento ed ulteriori oneri accessori nei casi in cui non si sia provveduto all'impegno nell'esercizio in cui il contratto di finanziamento è stato perfezionato;
- c) per **contratti di somministrazione riguardanti prestazioni continuative**, nei casi in cui l'importo dell'obbligazione sia definita contrattualmente. Se l'importo dell'obbligazione non è predefinito nel contratto, con l'approvazione del bilancio si provvede alla prenotazione della spesa, per un importo pari al consumo dell'ultimo esercizio per il quale l'informazione è disponibile.

Per i contratti di somministrazione, quali quelli di erogazione dell'energia, occorre indicare nel contratto l'importo dell'obbligazione, altrimenti è necessario prenotare la spesa nel bilancio.

La prenotazione di cui alla lettera c) sopra riportata è diversa dall'istituto della prenotazione di impegno tradizionalmente conosciuto. Se ne occupa il comma 3 dell'art. 183 del D.L.vo n. 267/2000, con i necessari adattamenti al nuovo sistema contabile:

“3. Durante la gestione possono anche essere prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento. I provvedimenti relativi per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'articolo 186. Le economie riguardanti le spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione del fondo pluriennale secondo le modalità definite, entro il 30 aprile 2019, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fine di adeguare il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria previsto dall'allegato n. 4/2 del medesimo decreto legislativo.”

In pratica al momento in cui si avvia una procedura di scelta del contraente, non essendo noto il soggetto creditore, non nasce ancora l'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma è necessario prenotare la spesa.

Gli impegni di spesa devono essere contenuti nei limiti degli stanziamenti di competenza del bilancio di previsione, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (Art. 183, comma 6).

Con riferimento alle spese pluriennali il richiamato comma 6 dell'art. 183 del D.L.vo n. 267/2000 fa divieto di assumere impegni di spesa corrente:

- a) sugli esercizi successivi a quello in corso, a meno che non siano connesse a contratti o convenzioni pluriennali o siano necessarie per garantire la continuità dei servizi connessi con le funzioni fondamentali, fatta salva la costante verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio, anche con riferimento agli esercizi successivi al primo;
- b) sugli esercizi non considerati nel bilancio, a meno delle spese derivanti da contratti di somministrazione, di locazione, relative a prestazioni periodiche o continuative di servizi di cui all'art. 1677 del Codice Civile, delle spese correnti correlate a finanziamenti comunitari e delle rate di ammortamento dei prestiti, inclusa la quota capitale. Le obbligazioni che comportano impegni riguardanti le partite di giro e i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria sono assunte esclusivamente in relazione alle esigenze della gestione.

I provvedimenti dei Responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al Responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria (Art. 183, comma 7).

Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il Responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'Amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (Art. 183, comma 8).



Città di Nicotera

Prov. di Vibo Valentia

Nel caso in cui un ente locale acquisti beni o servizi senza la contestuale assunzione dell'impegno di spesa, l'obbligo di corrispondere la controprestazione sorge in capo all'ente solo nella misura in cui il debito sia stato riconosciuto fuori bilancio (Art. 194 del D.L.vo n. 267/2000).

La ratio della disciplina contenuta nel TUEL è, quindi, quella di garantire il riconoscimento di debiti per prestazioni e servizi resi in favore dell'ente locale che, benché privi di titolo, siano considerati utili per l'Amministrazione. Sono permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili, per la parte di cui sia accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente, sempre che rientrino nelle funzioni di competenza dell'ente. Il riconoscimento del debito fuori bilancio costituisce, pertanto, un atto dovuto come si desume dall'art. 194 del TUEL e l'Amministrazione non può sottrarsi attraverso una semplice e immotivata comunicazione di un qualunque ufficio, essendo invece necessario un procedimento ad hoc.

3) In merito al punto 3) sopra richiamato giova premettere che gli atti deliberativi (o le determinazioni) vanno pubblicate all'Albo Pretorio *on line*, con lo scopo da una parte, di rendere legalmente conoscibile il contenuto di atti e provvedimenti autoritativi, dall'altra parte, di darne esecutività/efficacia.

La fase di "*pubblicazione*" della deliberazione/determinazioni è un istituto di partecipazione popolare (di antichissima origine) che, insieme alla necessità di apprestare un meccanismo legale di presunzione di conoscenza nei confronti dei terzi, è rivolto anche a rendere possibile la presentazione di osservazioni, oppure opposizioni da parte di chiunque vi abbia interesse per consentire all'organo emanante di provvedere su di esse e che potrebbero condurre anche ad una modifica dell'atto adottato prima della sua entrata in vigore.

La pubblicità è, quindi, fondamentale per garantire: trasparenza, legalità procedimentale, buon andamento, certezza dell'azione amministrativa.

Sulla scia dei nuovi istituti introdotti dopo la legge 241/1990, prima, dal D.L.vo n. 150/2009 e, dopo, dal D.L.vo n. 33/2013 (denominato, anche, "Decreto trasparenza"), come modificato dal D.L.vo n. 97/2016, si è operata un'importante estensione dei confini della trasparenza, intesa oggi come "*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", come recita l'art. 1, comma 1, del D.L.vo n. 33/2013.

In conclusione, si evidenzia che un provvedimento amministrativo adottato dall'organo competente, deve essere necessariamente visibile all'Albo Pretorio *on line* e nella sezione "Amministrazione Trasparente" anche se successivamente viene revocato.

Si raccomanda di osservare con scrupolo le indicazioni e le direttive impartite, sia nella presente che con precorsa corrispondenza, al fine di evitare il ripetersi in futuro delle irregolarità riscontrate.

La presente relazione va considerata anche come una misura organizzativa di prevenzione del rischio corruzione ed illegalità.

IL SEGRETARIO GENERALE
F.TO: dott.ssa Amelia Pagano Mariano