



CONSIGLIO COMUNALE DI NAPOLI

Gruppo Consiliare Movimento 5 Stelle

QUESTIONE PREGIUDIZIALE AI SENSI DELL'ART. 41 DEL REGOLAMENTO INTERNO

PREMESSO CHE

Il D.Lgs. 267/2000 e s.m.i., prevede all'art. 193 la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In particolare al comma 2 dell'art 193 è stabilito che “con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

- a) .. (omissis)
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;
- c) .. (omissis)

Il successivo art. 194, prevede il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da: sentenze, copertura di disavanzi di consorzi aziende speciali istituzioni, ricapitalizzazione di società per esercizio di servizi pubblici, procedure espropriative, acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di legge nei limiti dell'utilità e arricchimento per l'Ente.

Il vigente regolamento di contabilità all'art. 38, intitolato “salvaguardia degli equilibri della gestione finanziaria” stabilisce che durante la gestione deve essere assicurato il mantenimento del pareggio di bilancio finanziario, che in tutti i casi in per effetto di minori entrate, on compensate, gli equilibri siano pregiudicati tale situazione deve essere segnalata agli organi politici e di revisione contabile in modo che la Giunta ed il Consiglio adottano le misure necessarie per ripristinare il pareggio. Entro il 30 settembre deve essere approvato l'atto con il quale si dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e in caso di accertamento negativo si adottano i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio di cui al successivo art. 39. Infine qualora l'ultimo rendiconto deliberato presenti un disavanzo di amministrazione o rechi l'indicazione di DFB o per i quali non siano stati adottati i

provvedimenti di cui al presente articolo, è fatto divieto di assumere impegno e pagare spese per servizi on espressamente previsti per legge tranne quelli derivanti da impegni assunti in precedenti esercizi.

Il successivo art. 39 al comma 2, statuisce che al riconoscimento di legittimità di detti debiti il Consiglio può provvedere tutte le volte che si manifesta la necessità e comunque entro e non oltre il 30 novembre di ciascun anno. Quelli che si manifestano successivamente e comunque entro il 31 dicembre devono essere riconosciuti nell'esercizio seguente e, comunque, prima della data di approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

La Corte dei Conti – Sez. Regionale di Controllo per la Liguria, con deliberazione n. 13/2015, a seguito di esposto di alcuni consiglieri, con il quale venivano segnalate alcune condotte volte ad aggirare le disposizioni di legge e regolamentari dettate in materia di patto di stabilità interno, valutava i seguenti fatti: riconoscimento di DFB derivanti da sentenze (quelle di ammontare più elevato, addirittura in appello) in assenza di alcun accantonamento, anche parziale. In particolare un debito di oltre 2 milioni di euro, derivante da sentenza esecutiva, non ancora riconosciuto al 31 dicembre, non era stato sottoposto all'esame del Consiglio ma se ne aveva avuto conoscenza da articoli di giornali. Il tardivo riconoscimento era stato fatto per aggirare le disposizioni di legge regolamentari in materia di patto di stabilità interno. Dagli atti si ricava che la sentenza era stata tenuta nascosta poiché metteva in difficoltà l'amministrazione per il bilancio e si rischiava di uscire dal patto di stabilità. La Corte precisa che il suo controllo di regolarità amministrativa e contabile non si limita a constatare il rispetto formale della procedura seguito per il riconoscimento e per il pagamento ma si estende anche a verificare che la causa generativa del debito medesimo sia conforme ai criteri di sana e corretta gestione dell'ente. La Corte rileva come tutti i DFB di quel Comune trovano la loro fonte in condanne giudiziali addirittura in appello per quelle più elevate. In una deliberazione di riconoscimento di DFB si specifica come, al fine di ritardare il pagamento e senza predisporre il minimo stanziamento in bilancio, sia stato proposto un appello del tutto pretestuoso e mai coltivato, con l'evidente scopo di ritardare al massimo il momento del pagamento. La Sezione quindi richiama la necessità di far precedere la decisione di resistere ad azioni giudiziarie da una accorta ponderazione delle ragioni giuridiche sottese per evitare quello che, alla fine, si risolve, essenzialmente in un differimento dell'obbligazione unicamente finalizzato alla volontà di non accantonare risorse finanziarie da poter utilizzare immediatamente, ma con un significativo aggravio dei costi per via dell'aumento degli interessi moratori e dei maggiori danni via via maturati.

Il mancato riconoscimento tempestivo di poste debitorie, in considerazione del fatto che tale comportamento, secondo la consolidata giurisprudenza di controllo, costituisce una grave irregolarità finanziari implicante rilevanti conseguenze in tema di rispetto dei principi di universalità e veridicità del bilancio, nonché in tema di

risultato di amministrazione, rinviando al futuro oneri già presenti nella gestione, e di rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno; Difatti in presenza di debiti derivanti da sentenze esecutive, l'art. 194 del TUEL citato innanzi, impone all'ente di saldare il debito. In questo caso non si ha alcun margine di discrezionalità per decidere se attivare la procedura di riconoscimento o meno del debito perché in caso contrario il creditore potrebbe ricorrere a misure esecutive per recuperare il suo credito, con maggiore aggravio per le finanze comunali. In questo caso, la rappresentazione on veritiera dei dati di bilancio, con specifico riferimento al risultato di amministrazione, formalmente accertato in un avanzo libero, assume particolare rilevanza perché il puntuale ed obbligatorio riconoscimento del debito, che doveva comunque essere perfezionato entro il 31 dicembre, avrebbe comportato l'emersione di un risultato negativo di amministrazione.

Tale operazione è stata finalizzata ad evitare il mancato rispetto del patto di stabilità altrimenti verificabile in caso di pagamento effettuato in una unica soluzione entro il 31 dicembre. Ne consegue che il comportamento posto in essere dall'Ente, e cioè violare consapevolmente le norme del Testo Unico degli enti locali che impongono il tempestivo riconoscimento dei DFB sembra, *per tabulas*, configurare un atipica forma elusiva del rispetto del patto di stabilità. La sentenza in parola richiama altresì gli aspetti problematici di natura penale derivanti dalla violazione degli obblighi di legge segnalati ante. Il mancato riconoscimento di DFB sono una specifica violazione di una norma regolamentare posta in essere con l'intento dichiarato di evitare di mettere in difficoltà l'amministrazione. Il Collegio, in quel caso, ritiene astrattamente configurabile il delitto di abuso omissivo in atti di ufficio nella condotta descritta, in quanto si è attestata una situazione debitoria difforme da quella reale e quindi sussistono anche gli estremi per la configurabilità in astratto dei reati di falsità ideologica in atto pubblico e di abuso di ufficio omissivo.

Per questi motivi, la Corte dei Conti della Liguria stabilisce, con la riportata sentenza:

- a – il mancato rispetto dell'art. 175 TUEL che prevede l'obbligo di predisporre adeguati accantonamenti che permettono la copertura dei futuri debiti certi nell'*an*, con riferimento alle obbligazioni fuori bilancio,
- b- la violazione dei principi generali di universalità e veridicità del bilancio in relazione al mancato riconoscimento di obbligazioni fuori bilancio
- c – la conseguente inattendibilità del bilancio.

PER TUTTO QUANTO PREMESSO E RILEVATO

in considerazione dei principi contabili degli Enti Locali, dettati dal D.Lgs 267/2000, dal regolamento di contabilità e dalla giurisprudenza contabile;

della nota prot. n. 206 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella quale, precisato che la Corte dei Conti riferisce al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla finanza locale e sugli Enti i cui consuntivi si chiudano in disavanzo o rechino l'indicazione dei debiti fuori bilancio, sottolinea che "*per*

adempire a tale compito tutte le città metropolitane, tutte le Province e tutti i Comuni restituiscano, debitamente compilato il questionario allegato entro il 28 APRILE 2017...”;

Che con deliberazione n. 177/2015 la Sezione di Controllo per la Regione Sicilia della Corte dei Conti, richiamando altra propria precedente deliberazione nonché della Sezione Regione Basilicata, ha stabilito: **1-** che i responsabili dei servizi hanno l’obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, **teso alla tempestiva segnalazione delle passività all’organo consiliare**, **2-** che la copertura di tale tipologia di debiti e, infatti funzionale a salvaguardare ovvero a ripristinare gli equilibri di bilancio e che qualora tali strumenti non fossero sufficienti allo scopo, **l’Ente corre il rischio di versare, di fatto, in uno stato di dissesto ai sensi dell’art. 244 TUEL**, **3-** **che l’ente deve effettuare una ricognizione dei debiti al fine di consentire l’emersione della complessiva situazione debitoria dell’ente e che, in caso contrario, oltre a violare lo specifico disposto di cui all’art. 243-bis TUEL, si altererebbe l’attendibilità complessiva del piano, con tutte le conseguenze a questo connesse anche in termini di approvazione da parte degli organi competenti,**

Che con ordinanza 355/2011 della Sez. Regione Sicilia, la Corte dei Conti ha sottolineato che il ritardo nell’approvazione degli atti non può che essere stigmatizzato, in quanto la violazione sistematica del termine perentorio, oltre ad essere palese sintomo di disordine gestionale, finisce sostanzialmente per impedire alla Corte di effettuare tempestivamente il controllo finanziario, teso a segnalare in tempo le criticità e le irregolarità gestionali ed in quanto tale non può essere considerato “virtuoso” un bilancio adottato senza il rispetto dei termini di adozione degli altri atti contabili ad esso collegati. Che la situazione di grave squilibrio finanziario si palesa in tutta la sua criticità con riferimento ai debiti fuori bilancio, dove si assiste ad un pericoloso trend crescente e che ulteriore condizione di disagio nei conti è causato dalle obbligazioni sorte con gli organismi partecipati dell’ente che, per via di un evidente disallineamento tra le rispettive contabilità, non rispecchia i reali rapporti di debito /credito tra i medesimi intercorrenti evidenziando, ancora, che un siffatto approccio rende elevato il rischio di dissimulare la reale esposizione debitoria dell’Ente;

Si propone di non procedere all’esame della delibera così come proposta ovvero di emendarla, ed avente oggetto:

“Deliberazione n. 276 del 25 maggio 2017: PROPOSTA AL CONSIGLIO: Riconoscimento della legittimità, ai sensi dell’art. 194, co 1, del D.Llg.vo 18.08.00 n. 267, dei debiti fuori bilancio manifestatisi dal 1 settembre 2015 al 31 dicembre 2016 attestati dai dirigenti responsabili secondo le modalità operative indicate dalla deliberazione di GC n. 918 del 04.0609, modificata ed integrata dalle deliberazioni GC n. 299/13 e n. 305/15 e dalle circolari esplicative pg n. 13781/10, n. 801132/12 e n. 733768/14.”.

demandando all'Amministrazione proponente e ai competenti Servizi la riformulazione di un provvedimento che tenga conto dei rilievi formulati e del conseguente rispetto dei riferimenti normativi, regolamentari e giurisprudenziali indicati, dichiarando, in essa deliberazione,

a - la mancata tempestiva comunicazione al Consiglio della sussistenza dei debiti fuori bilancio per il secondo semestre dell'anno 2015 e da adottare ad inizio 2016 (unitamente al rendiconto 2015),

b - la ulteriore mancata tempestiva comunicazione al Consiglio della sussistenza di debiti fuori bilancio per il primo semestre dell'anno 2016 e da adottare nel corso del 2016 stesso (unitamente al bilancio 2016),

c - la ulteriore mancata tempestiva comunicazione al Consiglio della sussistenza di debiti fuori bilancio per il secondo semestre 2016 da adottare nel corso del 2017 (unitamente al rendiconto 2017 e al bilancio 2017)

d - che la violazione dei termini di adozione degli atti in questione rappresenta una grave situazione di squilibrio gestionale che impedisce alla Corte dei Conti di effettuare i controlli previsti per legge,

e - che per quanto attiene il debito con il Consorzio Ricostruzione Otto, essendo stata notificata la sentenza in data 08 gennaio 2016, il conseguente debito andava immediatamente riconosciuto, costituendosi in tal senso una evidente responsabilità degli uffici e degli amministratori preposti;

f - che sempre per quanto attiene tale debito, la deliberazione n. 186/2017 prevede il pagamento entro il 30 giugno di circa 20 milioni di euro, l'obbligo del Comune di corrispondere l'intero importo di cui al lodo del 2004, la riduzione del credito vantato dalla ditta del 10% *“nell'ipotesi di definizione transattiva dell'intero contenzioso con la partecipazione dell'amministrazione statale”* e che, ferma restando ogni azione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tutto il debito deve essere immediatamente riconosciuto per essere ricondotto nel sistema contabile dell'Ente per la violazione dei principi generali di universalità e veridicità del bilancio.

Lucia Francesca Menna
(Presidente del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle)