



Oggetto: proposta di deliberazione prot n. 9 del 08/02/2018 - Relazione Illustrativa.

Premessa

Ai sensi dell'art 194 comma 1 del D. Lg.vo 18 agosto 2000 n.267, il Consiglio Comunale procede al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- sentenze esecutive (lettera a);
- copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione (lettera b);
- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali (lettera c);
- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità (lettera d);
- acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (lettera e).

La funzione della delibera del Consiglio di riconoscimento del debito fuori bilancio è diretta a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando contestualmente le risorse effettivamente disponibili per farvi fronte; nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

Con la deliberazione di Giunta Comunale 04.06.09 n. 918 l'Amministrazione ha dettato gli indirizzi in ordine al procedimento amministrativo di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del Decreto Legislativo 18/08/2000 n. 267 stabilendo tra l'altro che:

- a) la responsabilità dell'individuazione dei debiti fuori bilancio e della loro proposizione è del dirigente responsabile della struttura che ha in carico – all'atto della formulazione della proposta – il procedimento da cui i debiti stessi sono sorti; detto dirigente deve provvedere a compilare le schede di proposta, allegando tutta la documentazione giustificativa ritenuta necessaria da produrre in copia conforme all'originale; in dette schede, i Dirigenti proponenti devono indicare – nel modo più accurato possibile – le informazioni necessarie per la corretta individuazione della tipologia del debito di cui propongono il riconoscimento della legittimità riportando, altresì, gli estremi del titolo da cui sorge il debito da riconoscere (ad esempio, numero e data della sentenza, numero e data della fattura, ecc.); le suddette schede sono sottoscritte dal dirigente competente e vistate dall'Assessore al ramo;
- b) i debiti fuori bilancio eventualmente manifestatisi presso ogni Municipalità devono essere preventivamente approvati – ai sensi dell'art. 72 del vigente Regolamento delle Municipalità ed attraverso la predisposizione delle suddette schede sottoscritte dal dirigente competente e vistate dall'Assessore Municipale al ramo – con deliberazione del Consiglio di Municipalità ai fini del loro inserimento nella proposta di Giunta Comunale di riconoscimento della relativa legittimità al Consiglio Comunale, fermo restando il disposto dell'art. 4 del citato Regolamento;
- c) ogni proposta di riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio deve riportare l'esplicita attestazione, da parte del dirigente responsabile, circa l'insussistenza di ulteriori debiti oltre quelli individuati nelle citate schede; l'assenza di siffatta attestazione rilasciata entro il termine previsto dalla procedura equivale a dichiarazione di insussistenza di debiti fuori bilancio;
- d) in conformità ad apposito Ordine del Giorno approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 4 ottobre 2007 (di cui alla deliberazione n. 37 di pari data), i dirigenti responsabili devono – alla luce dei contenuti dell'art. 194 comma 3 del decreto legislativo 18/08/2000 n. 267, dell'art. 5 comma 6 della legge costituzionale n. 3 dell'8 novembre 2001 e dell'art. 41 comma 4 della legge 448/2001 – aver cura di distinguere, al fine dell'individuazione delle modalità di finanziamento (con o senza il ricorso a mutui) dei debiti da riconoscere, i debiti formatisi prima dell'8/11/2001 e quelli formatisi dopo la stessa data e, per ognuno di tali debiti, quanta parte sia da ricondurre a spesa corrente e quanta al conto capitale;
- e) nella proposta dei debiti fuori bilancio da riconoscere, i dirigenti responsabili – utilizzando le schede e gli strumenti messi a loro disposizione – devono provvedere ad effettuare anche il calcolo degli interessi relativi al maturare dell'ulteriore lasso di tempo, stimato in mesi 2,



COMUNE DI NAPOLI

Direzione Centrale Servizi Finanziari

intercorrente tra la prima data utile prevista per l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale, della deliberazione di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio e la liquidazione dell'ammontare del debito.

Ad ulteriore esplicitazione c/o integrazione delle disposizioni contenute nella deliberazione su enunciata, nel tempo, sono stati emanati i seguenti atti:

- le circolari esplicative pg n.137581/10, n.801132/12 e n.733768/14 del Segretario Generale hanno dettato ulteriori indicazioni operative per la valutazione della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, il successivo accertamento di eventuali responsabilità da parte del Servizio Ispettivo e l'attivazione dell'azione di rivalsa;
- la deliberazione di Consiglio Comunale n.4 del 28/01/2013 sul sistema dei controlli interni ai sensi del D-L- n.174/2012. l'art.17 del vigente Regolamento sul sistema dei controlli interni stabilisce che il controllo di regolarità contabile è la funzione finalizzata a garantire la conformità dell'azione amministrativa alle norme dell'ordinamento finanziario e contabile e si esercita, tra l'altro, attraverso: a) l'espressione, da parte del dirigente interessato, del parere tecnico da apporre sulle deliberazioni e dell'attestazione di regolarità amministrativa e contabile da apporre nel testo di determinazioni ed altri atti amministrativi; b) la redazione del parere di regolarità contabile e l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria da parte del responsabile del Servizio Finanziario; c) l'adempimento dei compiti istituzionali demandati da legge, statuto e regolamento di contabilità al Collegio dei Revisori dei conti;
- la deliberazione GC 30.04.13 n.299 che ha modificato ed integrato le disposizioni della riferita deliberazione di Giunta Comunale 04.06.09 n. 918 in considerazione dell'entrata in vigore dell'art.147 bis "Controllo di regolarità amministrativa e contabile" del D.Lg.vo 18/08/00 n.267 prendendo atto della soppressione della funzione del Comitato istituito con il compito di verificare l'adeguatezza della documentazione posta a base del riconoscimento dei debiti di importo superiore ad € 20.000,00 da riconoscere ai sensi dell'art.194 comma 1 lett. e) del D.Lg.vo 18/08/00 n.267;
- la deliberazione GC n.704 del 12.12.2017 riferita alla ricognizione dei debiti fuori bilancio 1° gennaio - 31 maggio 2017 che ha disposto che la decurtazione dell'utile d'impresa applicabile ai debiti fuori bilancio di cui alla lett.e) comma 1 dell'art.194 D.Lgs. 18.08.00 n.267 è determinata nella misura percentuale non inferiore al 10% della spesa complessiva.

Attività svolte

Con la proposta di deliberazione richiamata in oggetto, viene effettuata la ricognizione dei debiti fuori bilancio segnalati dalle strutture comunali per il periodo a decorrere dal 1° giugno e fino al 31 ottobre 2017.

Con la circolare pg n. 871991 del 13/11/2017 si è dato avvio alla ricognizione dei debiti fuori bilancio formati nel periodo dal 1° giugno e fino al 31 ottobre 2017 pubblicando sulla intranet comunale la modulistica predisposta in relazione alla prescrizione di distinguere tra debiti fuori bilancio formati prima/dopo il termine del 08/11/2001, debiti fuori bilancio di natura corrente/capitale, ai contenuti della circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1251 del 27/05/2003 ed al comunicato della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. dell'8/04/2004 scaricabili dal sito Internet.

In particolare, è stato chiesto alle macrostrutture di raccogliere e trasmettere la seguente documentazione dopo averne verificato la completezza:

- i. schede "A" di dettaglio sottoscritte dal Dirigente responsabile e vistate dall'Assessore al ramo: alle stesse è allegata la documentazione giustificativa in copia conforme all'originale; laddove esperibile, sono indicati i riferimenti per l'azione di rivalsa al fine dell'accertamento delle entrate; per gli atti di precetto è verificata la presenza dell'attestazione di congruità del Servizio Autonomo Avvocatura e del Servizio Gestione Sanzioni Amministrative;
- ii. schede "B" di riepilogo sottoscritte dal Dirigente responsabile: le stesse recano l'attestazione di insussistenza di ulteriori debiti fuori bilancio; il termine finale per il calcolo degli interessi è stato fissato nel 31 dicembre p.v.;
- iii. le "Attestazioni di regolarità e correttezza amministrativa" e le collegate schede informative "A1" riferite ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera e) del comma 1 dell'art.194 Tuel; l'attestazione di regolarità e correttezza amministrativa riferisce anche l'avvenuta decurtazione dell'utile d'impresa;



iv. le deliberazioni di Consiglio Municipale;

Al fine di agevolare l'attività degli uffici, sono state predisposte e rese disponibili sul sito intranet del Comune una scheda "A" descrittiva del debito da riconoscere ai sensi della lettera a) comma 1 del D.Lg.vo n.267/00, una scheda informativa "A1" da compilare in riferimento ai debiti di cui alla lettera e) comma 1 del D.Lg.vo n.267/00, nonché due tipologie di schede "B" – modello 1, relativo ai debiti originatisi prima dell'8/11/2001 e modello 2, relativo ai debiti originatisi dopo l'8/11/2001 – riepilogative dei debiti fuori bilancio da riconoscere, e nelle quali circostanziare:

- il soggetto creditore;
- gli importi analiticamente riportati e il totale;
- se trattasi di debito che ha origine in data anteriore o posteriore all'8/11/2001 e se trattasi di debito imputabile alle spese correnti ovvero alle spese in conto capitale;
- i fatti e le motivazioni che hanno determinato il sorgere del debito;
- le ragioni che giustificano la legittimità del riconoscimento ed il relativo riferimento normativo (con l'indicazione della lettera del D. Lgs. 18.08.00 267 ai sensi della quale si propone il riconoscimento);
- i debiti derivanti da spesa corrente maturati dopo la data dell'8/11/2001 da coprire esclusivamente con le entrate correnti;
- se il debito risulta già finanziato ed, in caso positivo, l'indicazione del capitolo di riferimento;
- se sussistono i presupposti per l'attivazione dell'eventuale azione di rivalsa;
- quant'altro ritenuto necessario a supporto del provvedimento di riconoscimento del debito;

Con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera e) comma 1 del D.Lg.vo n.267/00 – anche considerato l'OdG n.3 del 08/04/14 alla deliberazione di Giunta Comunale n.967 del 19/12/13 sull'impegno "a dare disposizioni ai Dirigenti Responsabili affinché per i debiti fuori bilancio rientranti nella lettera e) vengano rigorosamente indicate le cause che hanno originato l'obbligo e i presupposti giustificativi dell'utilità e dell'arricchimento per l'Ente", è stata predisposta – ai sensi dell'art.147 bis comma 1 del D.Lgs. 18.08.00 n.267 e dell'art.17 comma 2 lett a) del Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni del Comune di Napoli e secondo le indicazioni della Sez. Rag. Controllo Toscana della Corte Conti n.132/2010 – una scheda di "Attestazione della regolarità e correttezza amministrativa" da allegare alla relativa scheda informativa "A1" ed alla documentazione giustificativa con la quale i dirigenti responsabili della formazione dei debiti fuori bilancio hanno attestato:

- i. la completa assenza di un procedimento di erogazione di spesa ovvero la presenza di un procedimento di spesa irregolarmente posto in essere, attuato in violazione delle norme giuscontabili che presiedono alla correttezza dell'iter procedimentale;
- ii. pur in assenza del prescritto procedimento di spesa ovvero per effetto della sua irregolare formalizzazione, l'Ente ha comunque tratto accertati e dimostrati vantaggi, legislativamente identificati in specifiche utilità con conseguente arricchimento;
- iii. l'intero ammontare del debito è sorretto dai presupposti di utilità e arricchimento;
- iv. l'ammontare del debito è stato determinato al netto dell'utile d'impresa (% e valore assoluto);
- v. l'esercizio di pubbliche funzioni o servizi di competenza dell'Ente, l'utilità della prestazione resa, il conseguente arricchimento dell'Amministrazione e l'esistenza dell'obbligo ad ordinare la spesa e, pertanto, la regolarità dell'azione amministrativa inerente il riconoscimento del debito;

In attuazione delle circolari e dell'atto di indirizzo sopra richiamati, i dirigenti responsabili delle strutture presso le quali si sono manifestati debiti fuori bilancio hanno predisposto e sottoscritto, in esito all'istruttoria di competenza, le schede "A" relative a tutte le tipologie di debiti e, in relazione ai soli debiti di cui alla lettera e), anche le schede informative "A1" e le relative attestazioni di regolarità e correttezza amministrativa, nonché le schede "B" (modelli 1 e 2) di proposta del riconoscimento della legittimità ai sensi dell'art. 194 co.1 del D. Lgs. 18.08.00 n.267;

Le schede sono state inviate, per il tramite dei rispettivi Direttori Centrali/Coordinatori di Dipartimento Autonomo/Dirigenti di Servizio Autonomo/Direttori di Municipalità, al Servizio Controllo e Registrazione Spese per i previsti controlli di competenza e per il successivo inoltro al Servizio Affari Generali e Controlli Interni della Direzione Centrale Servizi Finanziari per la raccolta; copia della sola nota di trasmissione delle schede è stata indirizzata al Servizio Ispettivo al fine della verifica del rispetto dei tempi indicati per la ricognizione dei debiti fuori bilancio.

Esito della ricognizione



COMUNE DI NAPOLI

Direzione Centrale Servizi Finanziari

Risultano censiti i seguenti debiti:

Debiti fuori bilancio	n°	importo
LETT. A)	1.265	9.917.411,37
LETT. E)	59	1.992.375,67
Totale complessivo	1.324	11.909.787,04

così suddivisi tra spesa c/corrente e spesa c/capitale:

Debiti fuori bilancio	n°	importo
Spesa c/corrente	1.323	11.894.737,10
Spesa c/capitale	1	15.049,94
Totale complessivo	1.324	11.909.787,04

I dirigenti responsabili hanno reso l'attestazione di assenza di ulteriori debiti fuori bilancio.

Con specifico riferimento ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera e), i Dirigenti responsabili hanno reso le attestazioni di regolarità e correttezza amministrativa, che dovrà essere allegata ai relativi atti di liquidazione, e proceduto alla decurtazione dell'utile d'impresa ovvero attestato la mancata applicazione della decurtazione.

Tutti i Consigli di Municipalità hanno riconosciuto la legittimità dei debiti fuori bilancio.

Copertura

L'importo dei debiti fuori bilancio per il quale è necessario procedere al riconoscimento della relativa legittimità è pari ad € 11.909.787,04 e risulta coperto come nel dettaglio che segue:

- cap. 42051 art.2 cod. bil. 01.11-1.10.05.04.001 Bil.2018 per € 10.005.935,43
- cap. 42051 art.1 cod. bil. 01.11-1.10.05.04.001 Bil.2018 per € 1.903.851,61

Osservazioni conclusive

Con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera e) comma 1 del D.Lg.vo n.267/00, occorre rammentare quanto dichiarato dalla costante giurisprudenza della Corte dei Conti (da ultimo, Sez. Reg. Controllo Veneto deliberazione n.237/2017/PRSE del 21/04/2017) circa la necessità di procedere all'accertamento dell'utilità pubblica del bene/servizio acquistato, dell'esercizio delle funzioni istituzionali di competenza e dell'arricchimento dell'ente. Trattasi di accertamento obbligatorio in capo ai dirigenti proponenti il riconoscimento di cui il Consiglio Comunale prende atto, ben potendo verificare in ogni caso la sussistenza dei presupposti di legge, individuando le risorse necessarie alla copertura delle spese.

Con riferimento specifico all'utile d'impresa, la sentenza Corte dei Conti Trentino Alto Adige n.34 del



COMUNE DI NAPOLI

Direzione Centrale Servizi Finanziari

02.07.08 ha chiarito che l'utile d'impresa, in quanto rappresentativo della componente economica della controprestazione integrante il guadagno del privato, non può in alcun modo costituire un arricchimento per l'Ente. Su questo specifico aspetto, si registrano tuttora comportamenti differenziati da parte delle strutture organizzative stante l'assenza, pure rilevata dalla Corte dei Conti (Emilia-Romagna deliberazione n.32 del 28.09.2011) di una precisa nozione della fattispecie nella legislazione vigente che, di fatto, demanda alla delibera consiliare di riconoscimento la trattazione puntuale di tali debiti nell'ottica dell'efficacia, efficienza e buona amministrazione. Con la presente proposta si conferma l'indirizzo ad applicare la misura percentuale minima del 10% della spesa complessiva.

Per tutti i debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento è necessario, per evitare l'aggravio degli oneri derivanti da interessi e spese, contenere il contenzioso anche addivenendo a soluzioni transattive e ricorrendo a procedure conciliative extra-giudiziarie. In particolare, per i debiti fuori bilancio di cui alla lettera e) co.1 dell'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000 costituisce obiettivo strategico e primario quello di intervenire, già a monte, per ridurre drasticamente la formazione degli stessi; in tale contesto, pertanto, i singoli dirigenti devono rigorosamente astenersi dall'ordinare forniture di beni e/o servizi ovvero dal disporre spese di qualsivoglia natura in violazione di quanto previsto dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del D.Lgs 267/2000 e ss.mm.ii. ad eccezione dei casi in cui le spese siano state espressamente e specificatamente previste dagli stanziamenti del bilancio di esercizio ovvero sussistano obblighi perentori, espressamente previsti da norme e/o da provvedimenti di Autorità competenti a dettare disposizioni vincolanti per l'Amministrazione Comunale, la cui esecuzione non possa essere rinviata; altresì, non appena rilevata l'esistenza del debito fuori bilancio, il dirigente responsabile provvede – senza indugio e senza aspettare la prima ricognizione utile – a trasmettere la relativa relazione giustificativa in uno alla scheda di proposta di riconoscimento della legittimità del debito stesso.

Il Direttore Servizi Finanziari
Ragioniere Generale
Dott. Raffaele Grimaldi