



CITTÀ DI PINEROLO

Città Metropolitana di Torino

ORIGINALE

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

N° 198 del 20/06/2017

OGGETTO:	APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO
-----------------	--

Prov. In.	Cat. cls.	F.A.	Int.	I.	L.
198 GC 2017	05/02/01	9/17			

L'anno **2017**, addi **venti**, del mese di **Giugno**, alle ore **15:15**, presso questa sede comunale, nella solita sala delle adunanze, regolarmente convocata, si è riunita la Giunta Comunale:

Assume la presidenza IL SINDACO **Luca SALVAI**.

Assiste alla seduta IL SEGRETARIO GENERALE **Dott.ssa Annamaria LORENZINO**.

Intervengono i signori:

Cognome e Nome	Qualifica	Presente	Assente
SALVAI LUCA	SINDACO	X	
COSTARELLI FRANCESCA	VICESINDACO - ASSESSORE TURISMO, MANIFESTAZIONI E SPORT	X	
BACHSTADT MALAN CAMUSSO CHRISTIAN	ASSESSORE LAVORI PUBBLICI E ATTIVITA' PRODUTTIVE	X	
CERRANO ERMANNO	ASSESSORE AL BILANCIO E SOCIETA' PARTECIPATE	X	
CLAPIER ANTONELLA	ASSESSORE ALL'ISTRUZIONE	X	
PEZZANO LARA	ASSESSORE ALLE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE	X	
LAURENTI MARTINO	ASSESSORE ALLE POLITICHE CULTURALI E DI CITTADINANZA ATTIVA	X	
PROIETTI GIULIA	ASSESSORA ALL'URBANISTICA	X	

Totale Presenti: 8 Totale Assenti: 0

Il Presidente, riconosciuta legale l'adunanza, dichiara aperta la seduta ed invita la Giunta Comunale a trattare il seguente argomento:

OGGETTO:	APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO
-----------------	--

Relazione il Sindaco

LA GIUNTA COMUNALE

Premesso che:

- si sta svolgendo un'attività istruttoria volta a verificare la sussistenza di debiti fuori bilancio; inoltre la presenza di più affidamenti diretti alle stesse ditte per lavori/servizi affini ha fatto emergere il problema del rispetto dei principi della rotazione e del divieto di frazionamento nell'espletamento delle procedure di affidamento lavori. Debiti fuori bilancio e rispetto delle normativa degli appalti coinvolgono aspetti amministrativi diversi: i primi possono compromettere gli equilibri di bilancio, i secondi investono la legittimità dell'azione amministrativa. Entrambe descrivono situazioni di *maladministration*, rilevanti ai fini delle misure di prevenzione della corruzione; per entrambe appaiono necessarie l'adozione di misure organizzative idonee a prevenirne il verificarsi e a riportare le procedure di spesa e di affidamento nell'alveo delle ordinarie regole amministrativo – contabili;

- obiettivo strategico dell'Amministrazione è quello di intervenire a monte per ridurre le probabilità di formazione dei debiti fuori bilancio, o almeno intervenire tempestivamente alla loro immediata procedimentalizzazione, al fine del loro eventuale riconoscimento ex art. 194 D.Lgs. 267/2000; obiettivo primario è altresì quello di formulare direttive affinché nell'espletamento delle procedure di affidamento di lavori e di acquisto di servizi e forniture, si rispettino i principi di trasparenza, rotazione, economicità, efficacia, etc. posti dalla normativa;

Ritenuto di provvedere formulando una specifica direttiva che, nel rispetto del principio della distinzione tra sfera politica e sfera gestionale, assolva lo scopo di enunciare indirizzi organizzativi al fine di ridurre il rischio della formazione di debiti fuori bilancio e del rispetto dei principi posti dalla normativa negli affidamenti di lavori, servizi e forniture;

Atteso che la direttiva, allegata alla presente sotto la lettera "A", è stata oggetto di discussione e confronti nel corso di una Consulta dei Dirigenti svoltasi in data 19/06/2017;

Acquisito il parere favorevole espresso sulla proposta di adozione della presente deliberazione Lorenzino in ordine alla sola regolarità tecnica dal Segretario Generale dr.ssa Annamaria Lorenzino;

Con voti unanimi espressi nelle forme previste dall'art. 11 del Regolamento per il funzionamento della Giunta Comunale

DELIBERA

- 1) di approvare la "Direttiva organizzativa per prevenire la formazione di debiti fuori bilancio" che, è allegata alla presente deliberazione sotto la lettera A) per farne parte integrante e sostanziale;
- 2) di disporre che, in conformità all'art. 125 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, la presente deliberazione, contestualmente all'affissione all'albo pretorio, sia trasmessa in elenco ai capigruppo consiliari;
- 3) di dichiarare, a voti unanimi espressi nei modi di legge, la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 134, comma 4, del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, stante l'urgenza di avviare l'attuazione delle misure contenute nella direttiva.

Letto, approvato e sottoscritto

IL SINDACO
Luca SALVAI
(Sottoscritto digitalmente)

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott.ssa Annamaria LORENZINO
(Sottoscritto digitalmente)

PARERE ALLEGATO ALLA PRESENTE DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE.

Proposta n. 374 del 20/06/2017.

SETTORE - SEGRETARIO COMUNALE

**Oggetto : APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE
LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO**

PARERE TECNICO

AI SENSI DELL'ART. 49, COMMA 1, D.LGS. 267/2000 e s.m.i.

Si esprime parere favorevole in ordine alla sola regolarità tecnica.

Pinerolo, **20/06/2017**

SEGRETARIO GENERALE
Annamaria Lorenzino / Infocert Spa
(sottoscritto digitalmente)

PARERE ALLEGATO ALLA PRESENTE DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE.

Proposta n. 374 del 20/06/2017.

SETTORE - SEGRETARIO COMUNALE

**Oggetto : APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE
LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO**

PARERE CONTABILE

**AI SENSI DELL'ART. 49, COMMA 1, E 147 bis D.LGS. 267/2000 e s.m.i e
DEL VIGENTE REGOLAMENTO DI CONTABILITÀ**

In ordine alla regolarità contabile del presente atto si esprime il seguente parere: **non necessita di
parere contabile**

Pinerolo, 20/06/2017

DIRIGENTE SETTORE FINANZE

Roberto Salvaia / Infocert Spa

(sottoscritto digitalmente)

ALLEGATO ALLA PRESENTE DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE.

Delibera n. 198 del 20/06/2017.

SETTORE - SEGRETARIO COMUNALE

Oggetto : APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO

DICHIARAZIONE DI INIZIO PUBBLICAZIONE

La presente deliberazione viene pubblicata all'Albo Pretorio informatico del Comune in data odierna e, come prescritto dall'art. 124, comma 1 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267, vi rimarrà per 15 giorni consecutivi.

Pinerolo, **28/06/2017**

SEGRETARIO GENERALE
Annamaria Lorenzino / Infocert Spa
(sottoscritto digitalmente)

ALLEGATO ALLA PRESENTE DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE.

Delibera n. 198 del 20/06/2017.

SETTORE - SEGRETARIO COMUNALE

Oggetto : APPROVAZIONE DELLA DIRETTIVA ORGANIZZATIVA PER PREVENIRE LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE ED ESECUTIVITA'

La presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio informatico del Comune per quindici giorni consecutivi dal 28/06/2017 al 13/07/2017 come prescritto dall'art 124, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, senza reclami

ed è divenuta esecutiva decorsi 10 giorni dalla pubblicazione (art. 134, comma 3, del D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000).

Pinerolo, **17/07/2017**

SEGRETARIO GENERALE
Annamaria Lorenzino / Infocert Spa
(sottoscritto digitalmente)



**Direttiva organizzativa per prevenire
la formazione di debiti fuori bilancio**

PREMESSA

Nell'Ente si sta svolgendo un'attività istruttoria volta a verificare la sussistenza di debiti fuori bilancio; inoltre la presenza di più affidamenti diretti alle stesse ditte per lavori/servizi affini ha fatto emergere il problema del rispetto dei principi della rotazione e del divieto di frazionamento nell'espletamento delle procedure di affidamento.

Debiti fuori bilancio e rispetto delle normativa degli appalti coinvolgono aspetti amministrativi diversi: i primi possono compromettere gli equilibri di bilancio, i secondi investono la legittimità dell'azione amministrativa. Entrambe descrivono situazioni di *maladministration*, rilevanti ai fini delle misure di prevenzione della corruzione; per entrambe appaiono necessarie l'adozione di misure organizzative idonee a prevenirne il verificarsi e a riportare le procedure di spesa e di affidamento nell'alveo delle ordinarie regole amministrativo – contabili.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio dovrebbe manifestarsi solo a fronte di eventi eccezionali; per cui l'eventuale presenza di debiti che si ripetono nei vari esercizi finanziari evidenzia una precaria situazione organizzativa e gestionale che deve essere rivista. L'entità del presunto debito fuori bilancio che interessa l'Ente, trattandosi di importi inferiori all'1% del totale degli impegni, non è tale da determinare rischi sulla tenuta degli equilibri di bilancio. Tuttavia desta preoccupazione l'esistenza di debiti relativi a beni e servizi, per l'acquisizione dei quali non sono state adottate le procedure previste da norme di legge e/o di regolamento e il cui fabbisogno finanziario non sia stato compreso nella programmazione dell'attività.

La presente direttiva, nel rispetto del principio della distinzione tra sfera politica e sfera gestionale, assolve lo scopo di enunciare indirizzi organizzativi al fine di ridurre il rischio di situazioni quali quelle descritte in precedenza.

Obiettivo strategico dell'Amministrazione è quello di intervenire a monte per ridurre le probabilità di formazione dei debiti fuori bilancio, o almeno intervenire tempestivamente alla loro immediata procedimentalizzazione, al fine del loro eventuale riconoscimento ex art. 194 D.Lgs. 267/2000; obiettivo primario è altresì quello di formulare direttive affinché nell'espletamento delle procedure di affidamento di lavori e di acquisto di servizi e forniture, si rispettino i principi di trasparenza, rotazione, economicità, efficacia, etc. posti dalla normativa.

1. I DEBITI FUORI BILANCIO

1.1 Disciplina di riferimento e definizione

Sono "debiti fuori bilancio" quelli che scaturiscono da un procedimento di spesa che, anziché concretizzarsi attraverso la normale gestione di bilancio, seguendo le procedure previste per le spese (art. 191 del TUEL), avviene al di fuori dei procedimenti fissati dal predetto articolo.

Il Principio Contabile dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno, nella sua vecchia versione lo definiva come "**debito costituito da obbligazioni pecuniarie relative al conseguimento di un fine pubblico giuridicamente valide ma non perfezionate contabilmente, per cui il riconoscimento della sua legittimità da parte del consiglio dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto**" (princ. cont. n. 2, punto 79), mentre nella nuova versione, precisa

maggiormente che **“il debito fuori bilancio rappresenta un’obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali”**.

L’ordinamento contabile non fornisce alcuna definizione dell’istituto, ma si limita ad articolare le ipotesi e a definire quelle riconducibili nell’alveo della contabilità della pubblica amministrazione.

L’allegato 1 al D.Lgs. 118/2011 prevede che i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, siano predisposti nel rispetto dei **principi dell’annualità, dell’unità, dell’universalità, dell’integrità, della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità**, etc..

Il principio dell’annualità obbliga l’ente locale ad iscrivere tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono, in termini sostanziali, all’anno finanziario di riferimento. Il principio dell’annualità è reso effettivo dal principio dell’universalità, in base al quale è necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni ed i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali, riconducibili all’ente locale, al fine di enucleare una rappresentazione veritiera e corretta dell’andamento dell’azione dell’ente. Ciò determina l’immediata incompatibilità di tutte le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dall’ente locale che transitano fuori dal bilancio e l’inammissibilità delle contabilità separate ove le operazioni che le riguardano non siano ricondotte alle grandezze del sistema di bilancio dell’ente.

Entrambi i principi, poi, presuppongono il rispetto del canone della veridicità ed attendibilità che impone di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico dell’esercizio.

Il debito fuori bilancio, nei termini formulati dall’art. 194, c. 1 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, costituisce sempre la violazione di almeno uno di tali principi.

Dal punto di vista formale, il debito fuori bilancio è un’obbligazione che, pur essendo valida dal punto di vista giuridico in quanto determina il nascere di un rapporto obbligatorio in senso civilistico, non rispetta il canonico *iter* giuscontabile: **è una spesa propria dell’ente o comunque ad esso riconducibile a monte della quale non vi è stata la previa assunzione di un impegno di spesa, per la quale quindi manca la relativa registrazione contabile prevista dagli artt. 191, c. 1 e 151, c. 4 D.Lgs. 18/8/2000 n. 267**.

1.2 Le tipologie di debito fuori bilancio

Ai sensi dell’art. 194 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, il Consiglio comunale può riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- sentenze esecutive (art. 194, c. 1 lett. 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 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione (art. 194, c. 1 lett. 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 (art. 194, c. 1 lett. c);
- procedure espropriative o di occupazione d’urgenza per opere di pubblica utilità (art. 194, c. 1 lett. d);
- acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 191 D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 **nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l’ente**, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (art. 194, c. 1 lett. e).

L'elencazione prevista dall'articolo 194 dei debiti riconoscibili è tassativa.

Per il Comune di Pinerolo, ai fini dell'adozione di misure organizzative, sia in relazione alla probabilità sia all'impatto, rilevano in particolare i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma 1 lett. a) e quelli connessi ad acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi previsti dall'art. 191 (art. 194, comma 1 lett. e).

1.3 Sentenze esecutive (art. 194, comma 1 lett. a)

Sono sentenze "esecutive" (art. 194, c. 1 lett. a D.Lgs. 18/8/2000 n. 267) sia quelle passate in giudicato, sia quelle immediatamente esecutive, con le quali l'ente locale viene condannato al pagamento di una somma di denaro.

"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" (princ. cont. n. 2, punto 101). "Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento, pertanto, deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune" (princ. cont. n. 2, punto 102).

Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente"(princ. cont. n. 2, punto 103).

La deliberazione del Consiglio comunale è necessaria, non potendosi avallare ipotesi di pagamento senza previo riconoscimento.

È ammesso il riconoscimento, ai sensi dell'art 194, comma 1, lett. a), D.Lgs. 267/00, anche dei debiti fuori bilancio derivanti da **decreti ingiuntivi divenuti esecutivi**. Si è ritenuto che l'espressione "sentenze esecutive" debba interpretarsi, estensivamente, come riferito a tutti i provvedimenti giudiziari esecutivi e ai decreti ingiuntivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale (Corte dei Conti Sez. Emilia Romagna 242/13 del 25.06.2013).

Anche il debito derivante da **lodo arbitrale rituale** in materia di lavori pubblici è riconoscibile quale debito fuori bilancio, attesa l'equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza (Corte dei Conti Sez. Lombardia 401/12/PAR dell'11.09.12).

1.5 Acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000 (art. 194, comma 1 lett. e)

“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”. E’ questa la regola codificata dall’art. 191, c. 1 D.Lgs. 267/2000, a presidio delle corrette procedure contabili, per assumere impegni ed effettuare spese nell’Ente locale.

L’importanza di tale disposto è sottolineata dal successivo comma 4 dello stesso art. 191, nel quale si stabilisce che qualora vi sia stata l’acquisizione di beni o servizi in violazione delle procedure previste in materia di spesa, **il rapporto obbligatorio intercorre, in tal caso, “tra il privato fornitore e l’amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura”.**

Il successivo art. 194 del D.Lgs. 267/2000, che disciplina la procedura del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con riguardo, a quelli derivanti dall’irregolare acquisizione di beni e servizi, stabilisce che essa possa aver luogo nei limiti **“degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l’Ente, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”.**

Sono necessari ai fini del riconoscimento del debito fuori bilancio tre fattori concomitanti:

- 1) la completa assenza di un procedimento di erogazione di spesa o la presenza di un procedimento di spesa irregolarmente posto in essere, attuato in violazione delle norme giuscontabili che presiedono alla correttezza dell’iter procedimentale;**
- 2) la dimostrazione, che pur in assenza del prescritto procedimento di spesa o per effetto della sua irregolare formalizzazione, l’ente locale ha comunque tratto accertati e dimostrati vantaggi, legislativamente identificati in specifiche utilità con conseguente arricchimento;**
- 3) l’esercizio di pubbliche funzioni o servizi di competenza dell’ente.**

L’assunzione diretta dell’obbligazione verso i terzi da parte dell’amministratore o del dipendente si ispira ad una duplice *ratio* che, da un lato, è finalizzata a **responsabilizzare gli agenti della P.A.** in ordine alla rigorosa osservanza delle procedure contabili preposte alla corretta gestione del denaro pubblico, e dall’altro è volta a **tutelare l’Ente pubblico dalle pretese dei soggetti terzi**, derivanti da prestazioni o forniture irregolarmente disposte, anche a rischio di penalizzare, in taluni casi, un valore primario nell’ordinamento giuridico, qual è il principio di buona fede e di tutela dell’affidamento dei terzi.

La presenza di debiti fuori bilancio e/o la sussistenza di passività potenziali possono derivare:

- da inadeguati stanziamenti dei capitoli della spesa;
- da carente organizzazione e insufficiente controllo in ordine ai corretti procedimenti di spesa che necessitano di provvedimenti organizzativi interni (ad es. sottostima o mancanza di preventivo e adeguato impegno di spesa, ordinativi effettuati prima dell’assunzione dell’impegno di spesa, etc.).

In relazione alle criticità enucleate in premessa, la Giunta comunale formula le seguenti direttive quali misure inderogabili a cui devono attenersi l’Amministrazione e tutti gli organi gestionali per l’attività amministrativa dell’Ente.

2. LE MISURE ORGANIZZATIVE PER PREVENIRE LA FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO

2.1 Le misure per prevenire i debiti fuori bilancio da sentenze esecutive

La Commissione Arconet, nel resoconto del 30 marzo 2016, si è occupata del debito fuori bilancio distinguendo, in merito al riconoscimento del debito da sentenze esecutive, due fattispecie in cui può trovarsi il Comune parte in giudizio:

- a) attesa di sentenza definitiva;
- b) sentenza definitiva di condanna al pagamento di spese, interessi e onorari.

In relazione alla prima ipotesi la problematica viene affrontata dal punto 5.2 lettera h) dell'allegato A/2 del D.Lgs. 118/2011 contenente il principio "contabile applicato concernente la contabilità finanziaria". In questo caso, la presenza di un contenzioso in cui l'ente ha probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, e di essere condannato al pagamento di spese, prevede che **"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 il Dirigente della Segreteria Generale è tenuto a comunicare al Responsabile del servizio finanziario la **"dotazione"** delle risorse necessarie **da accantonare** "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. In sintesi andranno a incrementare ed essere previste nell'apposito **"fondo rischi"**. In questa ipotesi, **non sussiste ancora una obbligazione giuridica vera e propria** e dunque non è legittimo assumere un impegno.

Secondo la commissione Arconet, in attesa della sentenza (anche non passata in giudicato come evidenzia il principio contabile) non sorgono obbligazioni per l'ente ed in assenza di questi non nasce neppure un debito fuori bilancio.

Nel principio contabile, in relazione al fondo rischi spese legali, si legge che questo risulta determinato **"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)**. La delicatezza del nuovo istituto contabile emerge nel momento in cui lo stesso principio rammenta che "l'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

Pertanto, sotto il profilo pratico/operativo, dovrà essere avviato **un costante monitoraggio, a carico sia del Responsabile dei servizi finanziari sia del Dirigente della Segreteria Generale, per la comunicazione dei dati necessari per l'accantonamento in parola** precedendo il controllo del revisore, che in caso di inadeguatezza non potrà non rilevarlo in sede di parere (sul bilancio o sul rendiconto) ma, soprattutto, in relazione alle implicazioni che possono verificarsi in caso di debito fuori bilancio da riconoscere e non monitorato in modo diligente.

Nella seconda ipotesi, le eventuali obbligazioni giuridiche a carico dell'ente formatesi a seguito della sentenza passata in giudicato devono essere impegnate nelle scritture contabili dell'ente non oltre i termini previsti dalla sentenza per il pagamento, in tal caso non generano debito fuori bilancio. Se l'impegno non è registrato si formano debiti fuori bilancio. 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". Pertanto, nei casi in cui il contenzioso si riferisca ad una obbligazione giuridica perfezionata prima del contenzioso, l'ente deve avere già registrato la relativa spesa. In assenza di tale registrazione si formano debiti fuori bilancio.

Nelle more della sentenza definitiva l'ente non poteva procedere alla registrazione dell'impegno, pertanto non si è in presenza di un procedimento di spesa non regolarmente avviato e, conseguentemente, non si è in presenza di un debito fuori bilancio, ma di una nuova obbligazione giuridica che deve essere registrata.

L'esistenza o meno dell'accantonamento al fondo spese o rischi futuri non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma costituisce lo strumento che:

a) **consente di iscrivere e registrare l'obbligazione giuridica fornendo le necessarie coperture, evitando la formazione di debiti fuori bilancio** (per impossibilità di individuare la copertura), nei casi in cui i procedimenti di spesa sono stati regolarmente avviati;

b) **consente il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, fornendo le necessarie coperture, nei casi in cui il procedimento di spesa non è stato regolarmente avviato a seguito della formazione di una obbligazione giuridicamente perfezionata.**

L'accantonamento al fondo contenzioso non è facoltativo, ma è un preciso obbligo dell'ente disciplinato dai principi contabili.

2.2 Le misure per l'assunzione degli impegni di spesa

Ciascun Dirigente è tenuto ad adottare ogni **comportamento idoneo ad evitare la formazione di debiti fuori bilancio**, anche fornendo adeguati indirizzi al settore di assegnazione.

In particolare, per ciò che attiene all'acquisizione di beni e servizi, il Dirigente dovrà adoperarsi, nella fase dell'impegno di spesa, al fine di:

- a) assicurarsi che ogni acquisto **sia preceduto da regolare impegno di spesa**;
- b) assicurarsi che la spesa sia imputata all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria. **Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica**;
- c) ai fini della corretta imputazione a bilancio, le determinazioni di impegno o di prenotazione di impegno **relative a spese di investimento devono essere corredate del relativo cronoprogramma**, con indicazione dell'esigibilità delle entrate che ne costituiscono la fonte di finanziamento e della eventuale costituzione del fondo pluriennale vincolato;
- d) al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il Dirigente 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 degli equilibri di bilancio**: la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare e amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fonte all'obbligo contrattuale, l'Amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi;
- e) a comunicare al fornitore gli estremi dell'ordine e ogni altro elemento che il documento contabile deve contenere al fine di consentire alle ditte fornitrici la trasmissione di fatture che facciano riferimento alla relativa ordinazione.

Il Dirigente che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa dovrà altresì adoperarsi, nella fase della liquidazione, al fine di:

- f) determinare la somma certa e liquida da pagare, sulla base dei documenti e dei titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto, a seguito del **riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite;**
- g) l'assunzione in carico dei beni acquistati deve essere preceduta da un **rigoroso accertamento** circa l'esatta loro rispondenza alle caratteristiche tecnico-merceologiche ed ai campioni;
- h) a fornitura avvenuta, il Servizio che ha richiesto l'acquisto, **accerta la corrispondenza qualitativa e quantitativa dei materiali forniti con quelli ordinati e la loro regolare consegna.** Nel caso in cui il responsabile del procedimento di spesa riscontri elementi o circostanze che impediscano la liquidazione della fattura ed il pagamento delle relative somme, è **tenuto a contestare al creditore ogni irregolarità e difetto rilevato**, informando, per conoscenza, il servizio finanziario.

I diversi servizi dell'Ente, ai fini del rispetto delle indicazioni sopraelencate relative all'assunzione degli impegni di spesa, potranno avvalersi della fattiva collaborazione del servizio finanziario del Comune.

2.2.1 Le misure in materia di programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

L'art. 32 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 nell'elencare le fasi della procedura di affidamento (analogamente a quanto accadeva nella vigenza dell'art. 11 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), statuisce, al comma 1, che le stazioni appaltanti nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici devono rispettare gli atti di programmazione previsti dal codice o dalle norme vigenti.

Il legislatore, in passato, aveva dedicato maggiore attenzione alla fase della selezione del contraente rispetto alla fase della programmazione; ciò sul presupposto che la corretta gestione della fase della selezione assicurasse la scelta di un buon contraente e, di conseguenza, un esatto adempimento della prestazione dedotta in contratto. Nel tempo, è diventato sempre più evidente che la fase di affidamento e esecuzione del contratto non potesse prescindere da una attenta ed adeguata programmazione.

Con il d.P.R. 207/2010, art. 271, il legislatore ha introdotto la facoltà di redazione di un programma biennale per beni e servizi. L'imposizione di un autentico obbligo di programmazione, anche nei settori diversi dai lavori pubblici, **"al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa"** è stato realizzato con la finanziaria del 2016 (Legge di Stabilità 208/2015) ed in particolare con il comma 505, per soglie pari o superiori al milione di euro.

L'art. 21 del D.Lgs. 50/2016 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici adottano **il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.** I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.

Il comma 6 del medesimo articolo stabilisce che **il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro**. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il comma 8 dell'art. 21 del D.Lgs. 50/2016 prevede l'adozione di un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti per definire le modalità ed i criteri per la redazione delle citate programmazioni.

Come stabilito dalla legge 232/2016, l'obbligo di approvazione del programma decorre a partire dal bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018.

La programmazione *"non è solo un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento, l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fasi gestionali, ma costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. In questo senso, la fase della programmazione e quella della progettazione appaiono funzionali a garantire una visione di insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto, migliorando le chance di un'efficiente gestione dello stesso, a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione; tale verifica può ritenersi effettiva, infatti, solo ove la stazione appaltante sia in grado di confrontare le prestazioni eseguite con i livelli quantitativi e qualitativi promessi in sede di gara e definiti nel contratto, secondo il corrispettivo e la tempistica pattuiti. **L'importanza della fase di programmazione appare con maggior evidenza ove si consideri che dalle attività di vigilanza dell'Autorità è emerso che negli appalti di servizi e forniture, la carenza di programmazione da parte delle stazioni appaltanti genera criticità, quali la frammentazione degli affidamenti, il frequente ricorso a proroghe contrattuali illegittime, l'avvio di procedure negoziate senza bando motivate dalla mera urgenza di provvedere, l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità, la perdita di controllo della spesa. Le criticità illustrate inducono a ritenere la fase della programmazione negli acquisti di beni e servizi come fondamentale ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti"** (ANAC, Determinazione n. 5 del 6 novembre 2013. Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture).*

In materia di programmazione dei lavori e di acquisti di servizi e forniture, la Giunta formula ai Dirigenti le seguenti indicazioni:

- a) **Programmazione delle procedure di affidamento per servizi e forniture, con la predisposizione entro il 10 luglio 2017 dell'elenco degli affidamenti pari o superiori a 40.000 euro da effettuarsi negli anni 2018/2019.** La rilevazione del fabbisogno avverrà, tendenzialmente, sulla base della media del triennio precedente. La redazione del programma biennale è propedeutica all'approvazione da parte del Consiglio comunale del Documento unico di programmazione 2018/2020 entro il 31/07/2017. Il Segretario Generale dovrà predisporre e trasmettere tempestivamente ai Dirigenti apposita circolare per la raccolta dei dati e successivamente per la redazione del programma unitario. **La redazione del programma biennale è un adempimento al quale l'Amministrazione si vincola e si impegna anche in caso di differimento ex lege** dell'obbligo di programmazione previsto dall'art. 21 del D.Lgs. 50/2016.

A tal fine si precisa che "la manutenzione deve essere ricondotta alla qualifica di "lavori" ogni volta che l'opera dell'appaltatore comporti un'attività essenziale di modificazione della

realtà fisica, con l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale. Il contratto avente ad oggetto la manutenzione di impianti deve ritenersi che assuma natura di appalto di servizi e non di opere, allorché comporti una prestazione continuativa e positiva di fare da effettuarsi con l'assiduo e periodico intervento di personale specializzato, al fine di procurare al committente il normale funzionamento del servizio. Rientrano pertanto nella definizione di servizi, e devono essere rilevati se d'importo unitario pari o superiore a € 40.000 le manutenzioni che costituiscono un mero "facere".

- b) **Rilevazione dei fabbisogni dell'Ente** relativi alle manutenzioni ordinarie e straordinarie e all'acquisizione di beni e forniture, operata sulla media del triennio precedente, al fine di programmare le procedure di affidamento per lavori, servizi e forniture, **con la predisposizione entro il 30 settembre 2017 dell'elenco dei lavori compresi tra € 5.000 e € 39.999 euro e dei fabbisogni di acquisto di servizi e forniture di importi compresi tra € 2.500 e € 39.999 da effettuarsi negli anni 2018/2019.** La rilevazione, ove possibile con riferimento a fabbisogni pluriennali, è **funzionale non solo alla programmazione temporale degli interventi, ma anche ad una programmazione aggregata a livello di ente per tipologia di prestazione,** in modo da favorire la razionalizzazione delle procedure ed evitare la duplicazione delle stesse per servizi analoghi, affidati da settori diversi (ad esempio, si suggerisce di verificare la fattibilità di un'unica gara per servizi di vigilanza degli immobili comunali).
- c) **Definizione puntuale di obiettivi gestionali finalizzati alla progressiva celebrazione di procedure ordinarie aperte o negoziate per la selezione degli affidatari riducendo gli affidamenti diretti.** A parziale rettifica dell'obiettivo 1.06.02 del PEG del settore Lavori pubblici, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 144 del 09.05.2017 si formulano le seguenti scadenze:
- Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria idraulica entro giugno 2017
 - Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria elettrica entro dicembre 2017
 - Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria falegname entro settembre 2017
 - Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria fabbro entro ottobre 2017
- Dovranno altresì essere celebrate le procedure ordinarie per la manutenzione dei veicoli dell'Ente, per gli affidamenti connessi agli adempimenti previsti dall'art. 68 Tulp (componenti commissione di vigilanza, collaudo palco, sicurezza pubblici spettacoli, ecc.) e l'appalto per le manutenzioni ordinarie e straordinarie di natura edile.
- d) **Introduzione di una verifica ex post circa il conseguimento degli obiettivi sottesi alla programmazione significativa, a partire dal 2017, per la performance dei Dirigenti e l'erogazione della retribuzione di risultato.**

2.2.2 Le misure organizzative in materia di procedure di affidamento dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

In materia di procedure di affidamento si formulano le seguenti indicazioni operative:

- e) **Entro il 30/09/2017 devono essere formulate agli uffici indicazioni regolamentari sulle procedure di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria,** considerando che nell'espletamento delle suddette procedure, devono essere garantiti in aderenza:
- 1) al principio di economicità, l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento delle selezioni ovvero nell'esecuzione del contratto;

- 2) al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo cui sono preordinati;
 - 3) al principio di tempestività, l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni;
 - 4) al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento, sia in quella di esecuzione;
 - 5) al principio di libera concorrenza, l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati;
 - 6) al principio di non discriminazione e parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l'eliminazione di ostacoli e restrizione nella predisposizione delle offerte e delle loro valutazioni;
 - 7) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido ed agevole alle informazioni relative alle procedure;
 - 8) al principio di proporzionalità, adeguatezza ed idoneità dell'azione rispetto alle finalità all'importo dell'affidamento;
 - 9) al principio di rotazione, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese.
- f) [Il rispetto delle procedure definite nel regolamento di cui alla lettera precedente rileverà ai fini della Performance dei Dirigenti 2017 e sull'erogazione della retribuzione di risultato.](#)
- g) [I controlli successivi di regolarità amministrativa, analogamente a quanto disposto per il 2016 \(deliberazione della Giunta comunale n. 232 del 11/07/2016\) e per il 2017 \(deliberazione della Giunta comunale n. 73 del 07/03/2017\), saranno orientati sul controllo formale dei procedimenti di spesa e sul monitoraggio degli affidamenti diretti.](#) Nella verifica sulla regolarità amministrativa degli atti particolare attenzione dovrà essere posta in caso di "[tardiva assunzione degli impegni di spesa](#)". Raccomandazioni in tal senso erano già state espresse in sede di controllo, a partire dal II semestre 2015 (e nuovamente nel report riferito al I semestre 2016) nei report inviati ai Dirigenti, con riferimento a singoli atti e a situazioni particolari.
- h) [Il Piano di prevenzione della corruzione 2018/2020 sarà adeguato con le misure specifiche, descritte in precedenza, o altre eventualmente individuate, per prevenire la formazione di debiti fuori bilancio e per la selezione dei contraenti.](#)

3. LA PROCEDURA DI RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

3.1 La procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio

Il responsabile del servizio interessato, o chiunque venga a conoscenza dell'esistenza di debiti fuori bilancio, deve darne immediata comunicazione al Responsabile del servizio finanziario, al Segretario Generale e al Sindaco, evidenziando se vi sia la necessità di procedere d'urgenza.

A seguito della comunicazione di avvenuta conoscenza del debito fuori bilancio, il responsabile del servizio interessato predispone una relazione nella quale sono evidenziati:

- a. la natura del debito e i fatti che lo hanno originato;
- b. le ragioni giuridiche che stanno alla base della legittimità del debito;
- c. nelle ipotesi acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui all'art. 191, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. 267/00, le motivazioni che hanno condotto alla violazione delle norme che

impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio della spesa e la coesistenza dei requisiti di utilità ed arricchimento che legittimano il riconoscimento del debito;

d. tutta la documentazione eventualmente acquisita in sede istruttoria;

e. l'eventuale formulazione di un piano di rateizzazione per il pagamento dei debiti concordato con i creditori.

La proposta di deliberazione del Consiglio Comunale di riconoscimento dei debiti fuori bilancio compete al responsabile del servizio interessato, il quale con l'apposizione del parere di regolarità tecnica attesta, tra gli altri, la sussistenza dei requisiti che sono alla base della legittimità del debito.

Il parere di regolarità contabile rilasciato dal Responsabile del servizio finanziario sulla proposta di deliberazione contiene anche l'attestazione in ordine alla regolarità dei mezzi di copertura, nel rispetto della normativa vigente.

Sulla proposta di deliberazione dei debiti fuori bilancio è obbligatoria l'acquisizione del parere dell'Organo di revisione.

4. RIEPILOGO DELLE MISURE E DEI TEMPI DI ATTUAZIONE

Le misure individuate in precedenza sono elencate nella tabella che segue e si attueranno secondo il seguente cronoprogramma:

	Descrizione misura	Settore /servizio	Termine
1	Monitoraggio spese contenzioso	Segreteria Gen.	Costante
2	Accantonamento fondo rischi contenzioso (in caso di segnalazione)	Finanze	Tempestivo
3	Assunzione impegno di spesa secondo le indicazioni del precedente 2.2.	Tutti	Sempre
4	Collaborazione fattiva per la misura n. 3	Finanze	Sempre
5	Programma biennale acquisti di servizi e forniture (importi unitari \geq 40.000 €)	Tutti	10/07/2017
6	Circolare del Segretario Generale sulla misura n. 5	Segretario Generale	26/06/2017
7	Rilevazione fabbisogni 2018/2019 di lavori di importo compreso tra € 5.000 e € 39.999 euro e di servizi e forniture tra € 2.500 e € 39.999	Tutti	30/09/2017
8	Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria idraulica	LL.PP./Segreteria Generale	30/06/2017
9	Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria elettrica	LL.PP./Segreteria Generale	31/12/ 2017
10	Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria falegname	LL.PP./Segreteria Generale	30/09/2017
11	Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria fabbro	LL.PP. /Segreteria Generale	30/09/2017
12	Appalto di manutenzione ordinaria e straordinaria lavori edili	LL.PP. /Segreteria Generale	31/12/ 2017
13	Appalto per manutenzione veicoli dell'Ente	Finanze/Economato	31/12/ 2017
14	Procedure per gli adempimenti previsti dall'art. 68 Tulps	Polizia municipale/ Istruzione informativo	31/12/ 2017
15	Regolamento sulle procedure di importo inferiore alle soglie comunitarie (mediante gruppo di lavoro intersettoriale)	Finanze/Segreteria Generale	30/09/2017
16	Adeguamento misure del Piano triennale 2018/2020 per la prevenzione della corruzione	Segretario Generale	31/01/2018