COMUNE DI SANTA NINFA

Libero Consorzio Comunale di Trapani

Prot. 1678 del 02.02.2016

Ai Responsabili di settore

e p.c.
Al Sig. sindaco
All'Organo di revisione contabile

SEDE

DIRETTIVA 2/2016

OGGETTO: Misure organizzative per il monitoraggio dei procedimenti contenziosi ed istituzione del REGISTRO DEL CONTENZIOSO.

Il Consiglio comunale con deliberazione n. 41 del 24.11.2015, nel riconoscere la legittimità di un debito fuori bilancio derivante da sentenza di condanna del Comune nell'ambito di un procedimento in cui l'ente era rimasto contumace, ha segnalato la necessità di adottare apposite misure organizzative finalizzate a monitorare e gestire in modo efficace il contenzioso, anche nell'ottica della corretta dotazione dell'accantonamento al fondo rischi previsto dal principio contabile della competenza finanziaria potenziata. L'area del contenzioso, e i relativi processi lavorativi, sono stati inclusi, del resto, dall'Anac (determina n. 12/2015) nelle aree generali a rischio corruttivo da mappare ai fini dell'organizzazione di un sistema organizzativo di prevenzione della corruzione amministrativa.
Ciò posto, si forniscono le seguenti indicazioni operative e linee guida cui le SS.LL. dovranno attenersi nella gestione del contenzioso che, in base al nuovo sistema contabile, ha effetti immediati

1 febbraio 2016

sull'equilibrio del bilancio, posto che i comuni debbono accantonare annualmente apposite somme al fondo rischi.

Le seguenti misure sono da considerarsi integrative dei criteri generali già adottati dalla Giunta Municipale ai fini della determinazione dei compensi ai legali esterni.

Il principio contabile applicato

Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria potenziata (4/2, par. 5.2. lett. h) dispone che "*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 del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso)*" in relazione alla quale, non essendo possibile impegnare alcuna spesa, l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando le relative spese che confluiranno alla chiusura dell'esercizio in avanzo vincolato al pagamento delle eventuali spese future. In pratica, il principio contabile introduce l'obbligo di costituzione di un apposito fondo rischi.
In sede di prima applicazione, il Comune ha provveduto ad effettuare una ricognizione del contenzioso pendente a carico dell'Ente formatosi negli esercizi precedenti l'applicazione in via sperimentale della contabilità armonizzata, accantonando l'importo stimato del rischio soccombenza sull'avanzo di amministrazione; ulteriore accantonamento è stato effettuato sugli stanziamenti di competenza del bilancio 2015/2017, a seguito della verifica del nuovo contenzioso.

Ad avviso dello scrivente, fermo restando l'accantonamento prudenziale sull'avanzo di amministrazione al 31.12.2014, risulta necessario analizzare approfonditamente l'intero contenzioso pendente (in qualunque grado) e provvedere a stimare per ciascun procedimento il rischio soccombenza, e ciò al fine poter valutare in sede di approvazione del rendiconto 2015 la congruità dell'accantonamento provvedendo all'eventuale adeguamento e/o alla liberazione di risorse.

La stima del rischio soccombenza deve essere effettuata, altresì, per ciascun nuovo contenzioso incardinato durante l'anno corrente, al fine di accantonare sugli stanziamenti di competenze l'importo stimato del rischio.

Indicazioni per l'aggiornamento del vecchio contenzioso.

Ciascun responsabile di settore deve procedere ad effettuare una verifica del contenzioso pendente che riguarda procedimenti e competenze ascrivibili alla propria macro-area di riferimento, comunicandone l'elenco al segretario comunale entro il 15 febbraio p.v.. Sulla scorta di tali comunicazioni, lo scrivente provvederà all'incrocio dei dati con quelli in possesso dell'ufficio affari generali e contenzioso, provvedendo a richiedere ai legali di fiducia –ove mancanti- le valutazioni sul rischio soccombenza. Le SS.LL. sono tenute a comunicare anche sentenze di condanna non eseguite, cartelle esattoriali, avvisi di mora, decreti ingiuntivi non opposti, atti di liquidazione di

imposte da parte dell'Agenzia delle Entrate, sebbene il Comune non risulti assistito e/o rappresentato da legali di fiducia.
Si chiede di evidenziare separatamente eventuale contenzioso sorto nell'anno 2015.

Linee guida per la gestione del nuovo contenzioso e per la valutazione del rischi soccombenza

Pare opportuno rilevare che il Comune non è dotato dell'avvocatura interna e, pertanto, non sussiste nell'organigramma l'ufficio legale. Le competenze dell'ufficio contenzioso si limitano, pertanto, alla gestione del rapporto con i legali esterni nell'ambito del contratto di patrocinio. Ne consegue che in presenza di contenzioso in sede giurisdizionale non viene meno l'assetto ordinario delle competenze sulla questione di merito; con la conseguenza che gli atti giudiziari notificati al Comune saranno assegnati al segretario comunale quale responsabile del contenzioso e ai singoli responsabili di settore competenti per il procedimento, il provvedimento o il mero processo da cui è scaturito il contenzioso. Il responsabile di settore così individuato, avrà il compito di istruire l'atto e di trasmettere non oltre 15 giorni (fatti salvi i casi di urgenza che saranno di volta in volta segnalati in ragione della natura cautelare dei provvedimenti richiesti o dei procedimenti giudiziari attivati) una dettagliata relazione al responsabile del settore affari generali e contenzioso e, per conoscenza, al sindaco, allegando tutta la documentazione utile a valutare la fondatezza della domanda, eventuali prescrizioni e/o decadenze ed, in generale, il rischio soccombenza, che dovrà concludersi con una motivata proposta di costituirsi o non costituirsi in giudizio, ed eventualmente con l'elaborazione sintetica di una proposta di transazione da poter sottoporre alla parte; costituisce elemento obbligatorio del contenuto della relazione la indicazione della sussistenza di eventuali impegni contabili già assunti e/o di residui passivi conservati in relazione ala pretesa oggetto di lite. La documentazione allegata dovrà essere trasmessa in copia informatica, conforme al CAD, ai fini di una agevole trasmissione all'eventuale legale di fiducia. Sulla scorta della relazione e della documentazione allegata e, tenendo conto, della proposta del responsabile di settore, il responsabile del settore affari legali e contenzioso, su indicazione della Giunta, (secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale *"l'incarico legale per la difesa in giudizio dell'Amministrazione costituisce prestazione intellettuale, estranea al perimetro dei servizi legali, pertanto non è necessario l'esperimento di procedura comparativa ad evidenza pubblica di stampo concorsuale"* : CdS, sez. V, 11/05/2012, n. 2730) provvederà ad acquisire dal legale individuato lo schema di parcella, ai fini della determinazione dell'importo delle spese legali da impegnare sul bilancio in applicazione del principio contabile 4/2, par. 5.2 lett. f). Sul punto, tenuto conto che l'area del contenzioso e degli incarichi legali è stata inserita tra quelle generali a rischio corruttivo da parte di ANAC nell'ambito dell'Aggiornamento 2015 al PNA, si ritiene efficace misura di prevenzione dei rischi –da inserire nel PTPC 2016/2018- l'avvenuta adozione di criteri generali che, valorizzando la non obbligatorietà degli importi minimi della tariffa professionale, consentono di predeterminare i parametri di quantificazione dei compensi, riducendo l'area di discrezionalità in cui possono maturare atti di *mala gestio,* e riducendo la spesa pubblica per compensi a legali.
In sede di conferimento dell'incarico legale, attraverso una specifica clausola della convenzione con il professionista, deve avviarsi la stima di calcolo del rischio da soccombenza; il legale di fiducia, infatti, deve assumere l'obbligo di effettuare tale stima e di implementarla dinamicamente durante il corso del giudizio, in relazione alle esigenze del Comune. Ha recentemente affermato la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia che *"già prima dell'entrata in vigore del D.*

Lgs. n. 118/2011 - che impone la valutazione del contenzioso passivo sulla base della reale probabilità di soccombenza - i principi contabili dell'Osservatorio, pur non aventi forza di legge, consigliavano (n. 3-65 e 3-66) di identificare e valutare eventuali passività potenziali, al fine di predisporre adeguati accantonamenti per la copertura di futuri debiti, o comunque per il loro eventuale riconoscimento. E' evidente, infatti, che una corretta stima quantitativa e soprattutto qualitativa del contenzioso passivo - effettuata sulla base del grado di maturazione dello stesso, dell'esito dei precedenti gradi di giudizio, nonché della stima del probabile esito - consente la messa in atto di efficaci misure prudenziali tese a limitare l'impatto di passività sopravvenute sugli equilibri di bilancio" (Corte Conti, Sicilia, 26/2016/PRSP del 19.1.2016). Pertanto, nella convenzione con i legali di fiducia deve inserirsi la seguente previsione: "Obblighi informativi e stima del rischio contenzioso. Il professionista si obbliga a comunicare il probabile rischio di soccombenza nella presente controversia entro 30 giorni dalla sottoscrizione della procura alle liti. La valutazione di tale rischio deve essere aggiornata con specifiche comunicazioni periodiche da rendere sulla base dello sviluppo della controversia, anche in relazione al verificarsi di preclusioni o decadenze, nonché all'andamento dell'istruzione probatoria, o ad altri elementi autonomamente valutati dal professionista; la comunicazione in questione deve essere trasmessa, comunque, almeno una volta l'anno entro il 30 giugno, al fine di poter adottare eventuali provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio. Il rischio deve essere valutato secondo la seguente classificazione: basso, medio, medio-alto, alto, e dovrà essere indicata la durata stimata del giudizio".

Sarà, poi, cura dello scrivente proporre all'Amministrazione adotti un atto di determinazione della percentuale di somme, rispetto alla domanda di parte, da accantonare a fondo rischi, in relazione alla valutazione di rischiosità della soccombenza, improntando la gestione del fondo a criteri di trasparenza e di concreta tutela dell'equilibrio di bilancio (es. rischio basso = 10%, rischio medio = 30%, rischio medio-alto=60%, rischio alto= 80%): in assenza di puntuali indicazioni nei principi contabili del sistema armonizzato, si potrà fare applicazione del principio OIC 31 il quale prevede, in coerenza con lo IAS 37, l'obbligo di accantonamento solo in presenza di rischi di grado almeno "probabile" (e non solo possibile) e dispone *"di tenere conto dei tempi per la definizione del contenzioso*". In ogni caso, la stima del rischio soccombenza deve essere comunicata dal responsabile del settore affari generali al segretario comunale e al responsabile del servizio finanziario, i quali istituiscono ed implementano il **REGISTRO DEL CONTENZIOSO**, attraverso il quale il segretario monitora la gestione dei contenziosi pendenti ed il responsabile del servizio finanziario monitora il rischio soccombenza in relazione ai riflessi del contenzioso sull'equilibrio, anche prospettico, di bilancio, valutando la congruità dell'accantonamento al fondo rischi.

In particolare, anche ai fini delle informazioni da inserire nella nota integrativa al bilancio di previsione (art. 11, comma 5, lett. a) del d. lgs. 118/2011 e s.m.i.) 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 debbono essere documentate, rispettivamente, con incremento della soglia di rischio o 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 soccombenza di contenziosi pendenti.
Tale analisi risulta di fondamentale importanza ai fini della valutazione di congruità dell'accantonamento sull'avanzo, ai fini dell'applicazione di quote di tale avanzo o di svincolo da operare sull'accantonamento: senza una tracciabilità della composizione del fondo si rischia, infatti, di vanificare la finalità dell'accantonamento.

Il contenzioso potenziale

Particolarmente delicata risulta anche la fase pre-contenziosa, in quanto il mancato tempestivo riscontro delle richieste di risarcimento e/o pagamento potrebbe dar corso a contenziosi in sede giudiziaria in assenza dei presupposti, compromettendo l'acquisizione di elementi istruttori e probatori, e impedendo anche l'efficace utilizzo dello strumento della mediazione e della transazione stragiudiziale.
Si dispone, pertanto, che il responsabile del settore competente provveda ad istruire e riscontrare le istanze di pagamento e/o risarcimento entro il termine massimo di 15 giorni dalla ricezione al protocollo delle istanze formulate dalla parte in proprio o a mezzo di legali, notiziando dell'esito dell'istruttoria anche il segretario comunale ed il Sindaco e proponendo le eventuali misure e/o azioni da adottare.
Al fine di monitorare il rispetto della presente misura organizzativa, l'ufficio del protocollo dovrà trasmettere in copia al segretario comunale tutte le istanze di pagamento e/o di risarcimento danni.

La presente direttiva costituisce atto organizzativo generale e, come tale, verrà pubblicata sull'apposita sottosezione di "Amministrazione trasparente".

Santa Ninfa, lì 1 febbraio 2016

IL SEGRETARIO GENERALE
Avv. Vito Antonio Bonanno