

COMUNE DI GIOIA TAURO

Prov. di Reggio Calabria

Ai Responsabili di settore

All'Avvocatura Comunale

All'Ufficio Protocollo

e p.c.

Al Sig. Sindaco

“ Al Collegio di revisione contabile

OGGETTO: Misure organizzative per il monitoraggio dei procedimenti contenziosi ed per l' istituzione del registro del contenzioso.

La problematica dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza di condanna per cui è stata adottata apposita direttiva della G.M. con deliberazione n. 50/2016 , già comunicata alle SS.LL., impone la necessità di adottare apposite misure organizzative finalizzate a monitorare e gestire in modo efficace il contenzioso, nell'ottica della corretta dotazione dell'accantonamento al fondo rischi previsto dal principio contabile della competenza finanziaria potenziata.

L'esigenza contabile sopra rappresentata è speculare a quella, già segnalata dall'Anac (determina n. 12/2015) di inclusione dell'area del contenzioso, e dei relativi processi lavorativi, nelle aree generali a rischio corruttivo da mappare ai fini dell'organizzazione di un sistema organizzativo di prevenzione della corruzione amministrativa.

Nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione approvato con deliberazione della G.M. n. 15/2016 si è recepita la mappatura di alcuni processi inerenti l' Area G) " Contenzioso" ed è stato previsto l'istituzione di un registro di tutto il contenzioso pendente dell'ente per tipologia di procedimento dinanzi alle diverse giurisdizioni , a copertura del rischio di mancata tracciabilità del contenzioso dell'Ente,

Alla luce del quadro sopra delineato si ritiene opportuno fornire le seguenti indicazioni operative e linee guida cui le SS.LL. dovranno attenersi, con immediatezza , nella gestione del contenzioso che, in base al nuovo sistema contabile, ha effetti immediati sull'equilibrio del bilancio, posto che i comuni debbono accantonare annualmente apposite somme al fondo rischi con conseguente contrazione della capacità di spesa per l'ente a garanzia di possibili minori entrate.

Il principio contabile applicato

Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria potenziata (4/2, par. 5.2. lett. h) dispone infatti 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 - esercizio 2015 - sugli stanziamenti di competenza del bilancio 2015/2017 il Comune deve aver provveduto ad effettuare una ricognizione del contenzioso pendente a carico dell'Ente e formatosi negli esercizi precedenti accantonando l'importo stimato del rischio soccombenza sull'avanzo di amministrazione; ulteriore accantonamento deve essere effettuato sugli stanziamenti di competenza del bilancio 2016/2018, a seguito della verifica del nuovo contenzioso e così via negli anni a venire il dato dovrà essere continuamente aggiornato.

Ai fini dell'accantonamento prudenziale sull'avanzo di amministrazione al 31.12.2015, sarà necessario analizzare approfonditamente l'intero contenzioso pendente (in qualunque grado) e provvedere a stimare per ciascun procedimento il cd. 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 che si è instaurato o si instaurerà durante l'anno corrente, al fine di accantonare sugli stanziamenti di competenza l'importo stimato del rischio.

Indicazioni per l'aggiornamento del vecchio contenzioso.

Al fine di organizzare un flusso procedimentale certo e funzionale alle finalità di legge si dispone che l'ufficio legale (Avvocatura), con il supporto del singolo responsabile di settore procedere ad effettuare una verifica del contenzioso pendente relativo a procedimenti e competenze ascrivibili alla propria macro-area di riferimento, comunicandone l'elenco al Responsabile del servizio finanziario entro il 10.4.2016. In questa rilevazione andranno considerati anche le cause conferite a legali esterni all'amministrazione

Le SS.LL. dovranno comunicare anche sentenze di condanna non eseguite, cartelle esattoriali, avvisi di mora, decreti ingiuntivi non opposti, atti di liquidazione 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 dei rischi soccombenza

Nel PTPC 2016 – 2018 approvato con deliberazione della G.M. n. 15/2016, è stato previsto un particolare assetto delle competenze sulle questioni di merito sottese a un contenzioso instaurando o instaurato che di seguito si riportano con le necessarie integrazioni, con valore di direttiva organizzativa a cui le SS.LL. dovranno attenersi:

- 1- gli atti giudiziari notificati al Comune (di norma all'Ufficio Protocollo – sett. 1) devono essere assegnati e trasmessi, contestualmente e a mezzo programma di flusso documentale, all'avvocatura comunale (a cui andrà consegnato anche l'originale cartaceo) e assegnati al singolo responsabili di settore competente per il procedimento, il provvedimento o il mero processo da cui è scaturito il contenzioso.

- 2- Ogni responsabile di Settore dovrà trasmettere all'Ufficio legale con tempestività e comunque in tempo utile per le successive valutazioni e adempimenti , una dettagliata relazione con allegata 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 alla pretesa oggetto di lite.
La documentazione allegata dovrà essere trasmessa in copia informatica, conforme al CAD,
- 3- L'avvocatura comunale dovrà segnalare al Segretario Generale il mancato e/o tardivo adempimento dell'obbligo di cui al superiore punto 2)
- 4 L'avvocatura comunale sulla scorta della relazione e della documentazione rilascerà parere preventivo in ordine alla tutelabilità delle ragioni dell'ente e predisporrà la proposta alla G.M. di deliberazione di costituzione in giudizio (attiva e passiva).
Nello stesso parere l'avvocatura comunale elaborerà una stima, ai fini contabili, del cd. rischio di soccombenza con conseguente implementazione del registro del contenzioso con il predetto dato .
Detto parere viene trasmesso al Responsabile del Settore competente per il procedimento, il provvedimento o il mero processo da cui è scaturito il contenzioso, al Responsabile del servizio Finanziario per le stime contabili e per conoscenza al Sindaco , alla Giunta Municipale e al Segretario Generale .

4.a) nelle more di apposita regolamentazione e fino all'adozione della stessa, nel caso di incarico da conferire all'esterno il responsabile del settore competente per il procedimento , il provvedimento o il mero processo, su segnalazione scritta dell'Avvocatura Comunale delle ragioni che giustificano il ricorso all'esterno (conflitto di interesse- giurisdizioni superiori . incompatibilità- ecc), provvederà alla scelta del libero professionista con un interpello fra un congruo numero di avvocati invitandoli a trasmettere la propria disponibilità ad assumere la difesa in giudizio dell'ente, il curriculum e la dichiarazione di insussistenza di conflitto di interesse all'incarico, nonché 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, sarà opportuno adottare una specifica misura di prevenzione dei rischi – da inserire ad integrazione nel PTPC 2016/2018- consistente nell'adozione di criteri generali che, valorizzando la non obbligatorietà degli importi minimi della tariffa professionale, consentano 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 incaricato dovrà impegnarsi alla 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.

In tale senso si evidenzia che la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia ha più volte osservato 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 dovrà 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 del Responsabile del settore Finanziario proporre all'Amministrazione l'adozione di 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%).

Nei casi di incarico all'esterno la stima del rischio soccombenza dovrà essere comunicata dai singoli responsabili all'Avvocatura comunale per l'aggiornamento del registro del contenzioso e al responsabile del servizio finanziario,

Registro del Contenzioso,

L'istituzione e l'implementazione da parte dell'Avvocatura comunale oltre che una misura di prevenzione della corruzione, diviene pertanto uno strumento di monitoraggio della gestione dei contenziosi pendenti attraverso il quale si forniscono dati reali ed aggiornati sul rischio soccombenza in relazione ai riflessi del contenzioso sull'equilibrio, anche prospettico, di bilancio, valutando la congruità dell'accantonamento al fondo rischi.

Infatti, 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.

Per quanto sopra rappresentato si dispone che il responsabile del settore competente, assistito dall'Avvocatura comunale 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 il Sindaco e il Responsabile del Settore Finanziario 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 a cura del settore I verrà pubblicata sull'apposita sottosezione di "Amministrazione trasparente".

IL SEGRETARIO GENERALE

Caterina Paola Romanò