

E' copia conforme all'originale

Capistrello, li

06 AGO. 2009

Spazio per il timbro

IL SEGRETARIO COMUNALE



COMUNE DI CAPISTRELLO

Provincia di L'Aquila

Ufficio di Segreteria

Codice fiscale e P.ta I.V.A. 00181790668

Tel. 0863/4584213

Prot. n° 3118 del 6 luglio 2009

Oggetto: Relazione al Commissario Straordinario Dott. Franca Ferraro per i provvedimenti ai sensi dell'art. 246, co. 3° del Decreto Lgs. n° 267 del 18/8/2000.

E' copia conforme all'originale

Capistrello, li

06 LUG. 2009

Spazio per il timbro

IL SEGRETARIO COMUNALE



1. Premessa

In base alla deliberazione del Commissario ad acta Dott. Angelo Polito, l'attività di verifica ex art. 193 del Decreto Lgs. n° 267 del 18/8/2000, della gestione per l'esercizio 2008, si è conclusa nel senso della insussistenza degli equilibri economico-finanziari, a causa della presenza di un ingente passivo sommerso, risultato dalle comunicazioni dei Responsabili dei servizi interessati a carico del bilancio, passivo comunque da verificare e accertare quanto alla legittimità, alla sussistenza e nel suo esatto ammontare¹ (all. 1). L'Organo commissariale ferma restando la forte esposizione dell'Ente a causa del debito sommerso, procedeva con lo stesso atto ad opportuna variazione di bilancio.

In ogni caso, in considerazione della situazione rappresentata nel succitato atto in relazione appunto alla passività sommersa, ancorché presunta e quindi da prendere con tutte le precauzioni del caso, nonché dal fatto che negli ultimi tre esercizi gli uffici non hanno provveduto al riaccertamento dei residui sia attivi che passivi², (all. 2) come dichiarato dallo stesso Commissario ad acta, fa nascere un forte dubbio che gli atti ufficiali del Comune non rappresentino adeguatamente e fedelmente l'attuale assetto economico finanziario del Comune medesimo.

Sorge il dubbio, in particolare, come gli Organi di governo e gli Uffici abilitati alla programmazione e all'erogazione delle spese, abbiano tenuto conto nell'assunzione e nell'evasione dei programmi e degli impegni, di dati contabili che andavano confrontati e attualizzati con la situazione corrente, al fine di non creare squilibrio nella gestione ed eventualmente adottare le misure correttive di legge.

Se tutto ciò fosse confermato, è del tutto evidente come da siffatto squilibrio possa derivare un disavanzo che inciderà negativamente sul risultato complessivo di amministrazione e, in particolare, sulla predisposizione di un valido bilancio preventivo corrente mettendo, in caso di nuove deficit, persino a rischio la stessa erogazione dei servizi fondamentali alla cittadinanza per il presente e gli esercizi futuri.

E' evidente come fosse d'obbligo già in capo agli Organi elettivi istituzionali che si sono succeduti in questo frangente, finché in carica, e vieppiù oggi al Commissario Straordinario di ovviare a tale situazione per scongiurare ulteriori aggravii, non esclusa la completa paralisi dell'azione dell'Ente, impiegando al riguardo tutti gli strumenti e gli accorgimenti apprestati dalla legge per ripristinare la veridicità dei documenti contabili, la liquidità e quindi gli equilibri dal punto di vista economico-finanziario per garantire una gestione corrente conforme ai principi in materia di finanza pubblica³.

A tale scopo è stato necessario visionare tutti gli atti fondamentali adottati dagli Organi istituzionali a partire dal 2004, nel dubbio che la situazione critica emergente non fosse legata

¹ V. Deliberazione del Commissario ad acta Dott. Angelo Polito n° 1 del 2/12/2008.

² E' un dato che emerge in tutti gli atti ufficiali esaminati a partire dal 2005. L'ultimo riaccertamento dei residui risulta eseguito nell'esercizio 2005 in riferimento ai residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi 2003 e precedenti e dalla competenza dell'esercizio 2004. V. al riguardo l'atto di determinazione dirigenziale n° 35/515 del 26/7/2006 del Responsabile dell'Ufficio Contabile il quale nella parte motiva dichiara: <<Considerato che, pur con le cautele imposte da una cognizione di precedenti (taluni, invero, molto risulanti...) e dal complicato sviluppo amministrativo e temporale, possa procedersi al riaccertamento dei residui di cui agli allegati prospetti>>. Da tale atto risulta che venivano iscritti i seguenti residui: residui attivi, esercizio 2003 e precedenti € 5.993.520,09; dalla competenza esercizio 2004, € 1.384.874,52 per un totale di residui attivi di € 7.378.394,61; passivi: esercizio 2003 e precedenti € 6.094.187,71; dalla competenza esercizio 2004, € 1.787.689,60, totale residui passivi € 7.881.877,31.

³ V. art. 193, co 3°, del Decreto Lgs. n° 267/2000.

esclusivamente all'esercizio per il 2008, ma provenisse dagli esercizi decorsi e soprattutto per avere in mano tutti gli elementi obiettivi validi per l'adozione dei provvedimenti del caso⁴ (all.ti da 3 a 6).

Lo scrivente tiene a precisare come abbia incontrato notevoli difficoltà a livello ambientale nel reperire gli atti, intanto per non aver rinvenuto alcuna relazione al riguardo da parte del Segretario Comunale uscente, e in secondo luogo per aver ricevuto una scarsa collaborazione da parte di taluni Responsabili degli Uffici⁵ (All.ti 7 e 8).

In ogni caso, la complessità degli atti da esaminare, la gravità delle conseguenze per l'Ente adombrate man mano che si esaminavano gli atti stessi, avendo tali circostanze consigliato una certa prudenza e attenzione allo scopo di non trascurare alcun elemento che potesse far propendere per l'una o per l'altra conclusione, non è stato possibile rispettare i tempi tecnici previsti dalla legge per l'approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale, della relazione previsionale e programmatica e del conto consuntivo.⁶ (all.ti 9 e 10). E' opportuno segnalare come nel frattempo veniva meno il collegio dei revisori in carica per scadenza naturale del mandato, sostituito con un organo monocratico dal Commissario Straordinario con atto n° 01 in data 15 maggio 2009. Il Nuovo Revisore del conto accettava l'incarico con lettera in data 16/6/2009.



⁴ Un primo sintomo significativo dello stato di malessere dell'Ente è dato dal fatto che il rendiconto per l'esercizio 2006 sia stato approvato dal Consiglio Comunale con oltre tre mesi di ritardo rispetto ai termini di legge per quell'anno fissati al 30/6, a dimostrazione appunto di un iter alquanto sofferto. Infatti, lo stesso organo deliberante con atto n° 31 del 10/10/2007, accerta un disavanzo di € - 166.837,73, poi ripianato in sede di assestamento generale, con deliberazione consiliare n° 47 del 28/11/2007. V. anche parere del collegio dei revisori, prot. n° 5202 del 15/9/2007, pagg. 10-15. Nel corso della seduta consiliare in alcuni interventi i consiglieri comunali denunciano gravi irregolarità confermate dallo stesso assessore al bilancio. Al riguardo v. gli interventi di pag. 4 e ss. del resoconto allegato allo stesso atto deliberativo, nonché la dichiarazione dello stesso Assessore al bilancio allegata alla deliberazione della Giunta Comunale n° 70 del 19/08/2007 di approvazione della relazione illustrativa dei dati consuntivi dell'esercizio finanziario 2006, il quale avanza dei dubbi circa la trasparenza della gestione emersa dai dati riportati a consuntivo. Anche la Corte dei Conti con delibera n° 11/2008 del 18/3/2008 facendo risalire il disavanzo accertato al risultato negativo sia della gestione di competenza per -241 euro/migliaia che dei residui, il cui riaccertamento come da dichiarazione dell'organo di revisione è risultato parziale, e dopo aver fatto rilevare lo <<stralcio, dal conto del bilancio, dei crediti inesigibili, con conseguente cancellazione dai residui attivi...>>, nonché dell'<<esistenza di residui passivi di titolo II non movimentati da oltre due esercizi per i quali non vi sia stato l'affidamento dei lavori.>>ordina: <<...sia opportuno segnalare al Consiglio Comunale la criticità costituita dal risultato negativo di amministrazione e dalla situazione di amministrazione come sopra rappresentata, da urgentemente valutare alla stregua dei criteri di sana gestione.>>.

⁵ Il Responsabile di un settore dell'Area Tecnica, Settore Urbanistica e Patrimonio dopo aver comunicato lo stato passivo in carico al proprio ufficio al Commissario ad acta per l'adozione della deliberazione più volte citata del 2/12/2008 e dopo vari solleciti ha consegnato un secondo elenco in data 23/05/2009, prot. n° 2324 e un terzo elenco a rettifica del primo in data 29/5/2009, prot. 2494. Per il sollecito v. lettera n° 1054 di prot. del 6/3/2009 al Responsabile medesimo del Sub Commissario Dott. A. Polito.

⁶ Del ritardo sono stati resi edotti tuttavia gli organi statali e regionali competenti. Infatti, con lettera n° 2447 di prot. in data 29/5/2008 sono stati comunicati al Prefetto dell'Aquila i motivi del ritardo. Analoga comunicazione, con lettera prot. n° 2578 del 9/6/2009, è stata inoltrata al Difensore Civico regionale.

2. Esame degli atti di gestione economico-finanziaria per l'esercizio 2008.

Dalla verifica degli atti del Comune di Capistrello risulta che il Consiglio Comunale, in carica fino al 9 dicembre 2008, ha approvato il bilancio di esercizio 2008⁷ (all. 11) unitamente al pluriennale e alla Relazione Previsionale e Programmatica.

Lo stesso Consiglio Comunale, ometteva poi di approvare il conto consuntivo relativo alla gestione dell'esercizio 2007⁸ (all. 12) e di ottemperare alle disposizioni di cui art. 193 del Decreto Lgs. n° 267/2000 che impongono agli enti locali la verifica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio entro il 30 di settembre di ogni esercizio⁹ (All.ti 13, 14 e 15).

Di conseguenza, in virtù del potere di controllo sostitutivo il Prefetto dell'Aquila nominava un Commissario *ad acta*¹⁰ (all. 16) che provvedeva al succitato adempimento della verifica e salvaguardia degli equilibri di bilancio omesso¹¹ (all. 1) dal Consiglio Comunale.

Successivamente, lo stesso Prefetto nell'esercizio del potere di sospensione, ex art. 141, co. 7, del Decreto Lgs. 267/2000, avviava il procedimento di scioglimento sospendendo *medio tempore* il Consiglio Comunale per 90 giorni e nominando un Commissario Prefettizio¹² (all. 18) che provvedeva all'approvazione del Conto Consuntivo per l'esercizio finanziario del 2007¹³ (all. 19).

Dall'esame del Provvedimento del Commissario "*ad acta*", in particolare, risulta che:

- <<...in base alle risultanze contabili comunicate dall'Ufficio di Ragioneria e ai prospetti allegati al presente atto....e l'annessa verifica **non sussistono gli equilibri di bilancio**....>>:
nel corso dell'esercizio sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio dal Consiglio Comunale per complessivi € 554.549,08¹⁴ (all.ti 20 e 21).

⁷ V. Deliberazione del Consiglio Comunale n° 42 del 19/6/2008.

⁸ Il Consiglio Comunale è stato investito dell'incombenza nella seduta del 23/10/2008, con oltre tre mesi e mezzo di ritardo sui tempi tecnici previsti dalla legge e con deliberazione n° 45, presa con voti favorevoli 7, contrari 8 e astenuti 2 ha respinto la proposta di approvazione del conto consuntivo.

⁹ Il Consiglio Comunale nella seduta del 23/10/2008 con deliberazione n° 46 presa con voti favorevoli nessuno, contrari 8, astenuti 2, respinge la proposta di approvazione dell'adempimento di cui all'art. 193 del Tuel. V. resoconto allegato allo stesso atto di pagg. 6, 7 e 8 della discussione, da cui si rileva che un consigliere comunale fa notare come tra gli atti a corredo della deliberazione risultasse che: <<con note acquisite agli atti dei responsabili delle diverse aree si è attestata la non esistenza dei debiti fuori bilancio da far riconoscere in sede consiliare ai sensi dell'art. 194 TUEL>>, lo stesso consigliere fa notare che a tale riguardo <<c'è una dichiarazione dei revisori che dice che con buona probabilità alcuni riconoscimenti di debito fuori bilancio non sono coperti e si riferisce a due delibere: la 38 e la 39 che riconoscono debiti fuori bilancio nei confronti del Cam e della Regione Abruzzo per l'ecotassa...>>. V. anche parere allegato del collegio dei revisori, prot. n° 5180 del 18/10/2008 nonché le osservazioni dello stesso Collegio alle suddette deliberazioni del Consiglio Comunale, n° 5181 di prot. del 18/10/2008.

¹⁰ V. decreto prefettizio n° 26742/222 EE.LL. del 29/10/2008.

¹¹ V. Deliberazione n° 1 del 2/12/2008 già citata.

¹² V. Decreto prefettizio n° 2008/30787/222 EE.LL. del 9/12/2008.

¹³ V. Deliberazione n° 1 del 15/12/2008 del Commissario Prefettizio adottata con i poteri del Consiglio Comunale.

¹⁴ V. delibere n° 38 e 39 del 30/5/2008 nelle quali, quanto alle risorse per le coperture finanziarie, si fa rinvio discutibilmente agli esercizi futuri. Del resto, le risorse esistenti in bilancio e allocate al cap. 748 per l'esercizio 2008 da destinare al pagamento di debiti fuori bilancio sono complessivamente di € 3.605,90. Su tale aspetto il Ministero dell'Interno già con circolare 27 giugno 1989, n° FL 22/1989 in ordine all'applicazione dell'art. 24 del D.L. n° 66/1989 affermava categoricamente che oltre all'atto di riconoscimento, il requisito essenziale è la contemporanea indicazione dei mezzi di copertura e dell'impegno contabile, ovviamente al fine di non creare ulteriori indebitamenti. Del resto, essendo la mancanza dell'impegno contabile la causa del debito fuori bilancio quest'ultimo mantiene tale natura finché, a seguito del riconoscimento, non venga vincolata in bilancio una somma corrispondente alla sua integrale copertura. I suddetti atti deliberativi pertanto presentano rilevanti ed evidenti profili di illegittimità dal punto di vista tecnico contabile.

- <<...sulla base delle comunicazioni dei responsabili dei vari servizi emergono presunti debiti fuori bilancio, derivanti da acquisizione di beni e servizi per un ammontare di € 2.195.642,29....>>, distinti in:
 1. € 740.158,74 per spese legali;
 2. € 208.587,71 per pignoramenti, di cui € 132.390,97 già pagati ed € 76.196,74 pendenti;
 3. € 50.364,17 per manutenzione beni comunali;
 4. € 1.113.919,35 Area Tecnica;
 5. € 82.612,32 Area Amministrativa-Vigilanza;
- <<...tali esposizioni debitorie sono esposte dettagliatamente nelle allegate comunicazioni dei predetti responsabili dei servizi e la loro evidenziazione nel presente atto non costituisce di per sé atto ricognitivo di debito da valere quale autonoma fonte di obbligazione nei confronti dei creditori.>>¹⁵;

Mentre, con la deliberazione del Commissario Straordinario di approvazione del conto consuntivo per l'esercizio 2007 è accertato il seguente risultato di amministrazione:

- fondo cassa: € 775.532,62;
- avanzo di amm.: € 69.580,09¹⁶;

Quanto ai residui il loro riaccertamento veniva effettuato direttamente dalla Giunta Comunale¹⁷ (All. 22) *sic et simpliciter* in sostituzione dei Responsabili della gestione il cui responso chiaramente poco attendibile è il seguente:

- residui attivi: € 5.245.120,16, di cui € 3.835.772,15 dai residui ed € 1.409.348,01 dalla competenza;
- residui passivi: € 5.951.072,69, di cui € 4.573.962,76 dai residui ed € 1.377.109,93 dalla competenza;

in pratica venivano espunti i seguenti residui:

- di € 6.086,19 in conto residui attivi;
- di € 00,00 in conto residui passivi.

Risulta inoltre che nel corso dell'anno 2008, a fronte di un fondo cassa di € 775.532,62 accertato al 31/12/2007, la Giunta Comunale comunque autorizzava anticipazioni di tesoreria nel limite dei 3/12 delle entrate dei primi tre titoli¹⁸ (all.ti 23 e 24) e parimenti l'utilizzazione in termini

¹⁵ Come detto in nota n° 9 della presente relazione si ricorda che tra gli atti a corredo del Consiglio Comunale del 23/10/2008 si rinvenivano dichiarazioni degli stessi Responsabili di non esistenza di debiti fuori bilancio come testimoniato da un consigliere comunale con dichiarazione nella stessa seduta. Fa riflettere come un mese dopo al Commissario ad acta gli stessi Responsabili dichiaravano il contrario e cioè l'esistenza di debiti fuori bilancio per una cifra considerevole di € 2.195.642,29.

¹⁶ Vincolato per finanziamento delle spese in conto capitale.

¹⁷ V. Deliberazione della Giunta Comunale n° 71 del 6/09/2008 da cui si evince nella parte motiva: <<Rilevato che i Responsabili delle singole Aree dell'Ente non hanno provveduto, neanche dopo il sollecito loro rivolto dallo scrivente Servizio, alla ricognizione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui scaturenti dalla gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2007 e di quelli degli esercizi 2006 e precedenti,....>> e che pertanto la stessa Giunta Comunale deliberava di <<prendere atto del riaccertamento dei residui attivi e passivi ai fini della formazione del conto consuntivo dell'esercizio 2007, approvando gli allegati elenchi predisposti dal Servizio Finanziario in sostituzione delle singole aree che non hanno ottemperato all'invito loro rivolto di provvedere alla realizzazione di tale operazione di riaccertamento contabile....>>

¹⁸ V. deliberazioni della Giunta Comunale n° 8 dell'8/1/2008 per € 362.796,60 e n° 40 del 19/4/2008 per € 755.826,25.

di cassa di fondi di tesoreria a specifica destinazione,¹⁹ (all.ti 25 e 26) al fine di ovviare a probabili disavanzi di cassa.

Nel corso dell'esercizio 2008 il servizio di Tesoreria comunale è stato affidato alla Banca di Credito Cooperativo di Roma, filiale di Capistrello.

In data 8/4/2008 in occasione del passaggio della gestione del servizio di tesoreria alla Banca di Credito Cooperativo di Roma dalla Banca Popolare di Lanciano e Sulmona, è stata effettuata la verifica straordinaria di cassa²⁰ (All. 27).



¹⁹ V. deliberazioni della Giunta Comunale n° 18 del 23/02/2008 e n° 41 del 19/04/2008.

²⁰ V. verbale dell'8/4/2008. Dal verbale di verifica si rileva che il fondo di cassa al 31/3/2008 era così costituito:

- saldi c/o Tes. Prov.le dello Stato	€ 453.261,91	di cui vinc.	€ 453.261,91;
- fondi c/o Tesoreria com.le	€ 213.969,37	di cui vinc.	€ 414.166,25;
- totali	€ 667.231,28		€ 867.428,16.

3. Attività di riconoscimento di debiti fuori bilancio del Consiglio Comunale in precedenti esercizi finanziari, ai sensi dell'art. 194 del Tuel.

Tra gli atti di gestione contabile del Comune esaminati, spiccano quelli concernenti il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Dal loro numero e dalla frequenza con cui essi sono stati adottati è evidente che al di là dal rappresentare l'adempimento ex art. 194 Tuel l'*extrema ratio* nel corso di un esercizio finanziario, esso risulta viceversa una prassi molto consolidata presso gli Uffici del Comune di Capistrello, i quali periodicamente hanno interessato dell'incombenza il Consiglio Comunale²¹ (all.ti da 28 a 59).

Come si diceva prima, nel corso degli esercizi trascorsi in occasione della discussione in sede di approvazione dei documenti contabili di gestione e rendicontazione spesso in seno al Consiglio Comunale si sono svolti approfonditi dibattiti su tali debiti.

Nel 2005 è lo stesso Organo di revisione nella relazione al conto consuntivo per l'esercizio 2004²² (All. 60) ad invitare l'Amministrazione Comunale a valutare la necessità di determinare e regolarizzare gli oneri straordinari della gestione corrente soprattutto quelli derivanti dal contenzioso²³ (All. 61). Ma nello stesso Consiglio Comunale l'Assessore al bilancio,

²¹ Anche se l'art. 193 del D.Lgs. n° 267/2000 parla di «... di diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità gli Enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio...», resta pur sempre l'obbligo del rispetto della procedura di spesa ai sensi del precedente art. 191, secondo cui: «Gli Enti Locali possono effettuare spese solo se su esse l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo di bilancio di previsione e l'attestazione di copertura finanziaria...». E' vero pure che i debiti possono derivare da impegni assunti in bilancio per contratto non adeguatamente coperti da risorse per es. di tipo tariffario. Al riguardo è rilevante l'onere finanziario per garantire la fornitura idrica ai cittadini non supportato da adeguata copertura tariffaria che ha generato rilevanti debiti fuori bilancio. In ogni caso, V. Deliberazioni del Consiglio Comunale per l'anno 2008: n° 11, 12, 13, 14 e 15 in data 18/4/2008; n° 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 in data 23/05/2008. Ma anche nei precedenti esercizi il Consiglio Comunale solitamente ha riconosciuto debiti fuori bilancio:

- anno 2006: deliberazioni del Consiglio Comunale n° 33 del 12/4/2006; n° 70 e n° 71 del 18/12/2006; n° 75 e n° 76 del 23/12/2006, per complessivi € 323.309,29;

- anno 2007: deliberazioni del Consiglio Comunale n° 28 e n° 29 del 10/10/2007; n° 34, n° 35, n° 37, n° 38, n° 39, n° 40, n° 41 e n° 42 del 21/10/2007; n° 48, n° 49 e n° 50 del 28/11/2007, per complessivi € 59.905,32. Ciò a dimostrazione della perdurante capacità degli Uffici-centro di spesa di generare debiti fuori bilancio e della mancanza assoluta di un valido controllo di gestione ex art. 196 del Tuel. Per il futuro il rimedio potrebbe essere quello di rivedere il criterio di assegnazione delle risorse, per esempio autorizzando i Responsabili ad erogare autonomamente le spese da contratto o quelle previste per legge, al limite con le dovute garanzie anche quelle di somma urgenza che non consentono indugi e subordinando l'impegno e l'erogazione di quelle che comportano scelte discrezionali alla richiesta di apposito nulla osta alla Giunta Comunale. In tal modo, il coinvolgimento nella procedura di spesa della Giunta Comunale caso per caso, ai soli fini di controllo preventivo di scelta e programmatico, potrebbe rappresentare una valida remora e una maggiore responsabilizzazione degli Organi titolari del Potere di spesa nell'impiego delle risorse iscritte bilancio. Del resto è bene che sia l'organo politico a rispondere ai cittadini del reperimento come dell'impiego delle risorse anche nella fase esecutiva-gestionale e non i Titolari dei centri di spesa. L'Organo di Revisione contabile nella sezione "Osservazioni e suggerimenti" del parere al bilancio 2007 raccomandava l'Amministrazione e i responsabili: «... al rispetto delle fasi procedurali della spesa e dell'entrata in quanto, come già segnalato dall'organo scrivente, si sono verificate e continuano a verificarsi situazioni difformi alla normativa in essere. Ci si trova di fronte a situazioni di impegni di spesa su capitoli inappropriati nonché sforamenti degli stanziamenti previsti...».

²² V. parere dell'Organo di revisione, prot. 5661 del 18/8/2005, pag. 24, allegato alla Deliberazione del C.C. n° 40/2005. V. anche parere prot. 1757 del 29/3/2007 in cui lo stesso Organo nella sezione «osservazioni e suggerimenti» scrive: «E' importante sottolineare per l'ennesima volta la voce "spese legali" ... Per una ricognizione delle cause in corso e per lo studio di eventuali forme di transazione e/o di opposizione... al fine di contenere al minimo la spesa... E' necessario che gli uffici preposti collaborino con l'Amministrazione in maniera fattiva... l'Ente potrà eventualmente riconoscere quali debiti fuori bilancio ed evitare l'aggravio con ulteriori interessi e spese...».

²³ V. delibera del Consiglio Comunale n° 40 del 17/9/2005.

contrariamente a quanto raccomandato dall'Organo di revisione, affermava che non esistevano debiti fuori bilancio²⁴ (All. 62).

Il Consiglio Comunale tuttavia nel corso degli esercizi decorsi, come abbiamo visto prima, veniva regolarmente investito del riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, ma non faceva in tempo a deliberare su altri argomenti che subito veniva chiamato in causa per la regolarizzazione di altre situazioni debitorie ex art. 194 Tuel.

Una attività ricognitiva intensa questa, ma pur sempre parziale, che non è servita all'eliminazione delle passività giacenti²⁵ (All. 63, 64 e 65), né a interrompere la produzione di ulteriori pendenze da parte degli uffici, al di fuori delle procedure di spesa regolate dalla legge, né ha contribuito all'adozione di misure valide a livello preventivo-repressivo nei confronti del personale responsabile dei centri di spesa²⁶.

Ai fini del riconoscimento della legittimità, dalle comunicazioni dei responsabili dei centri di spesa si rilevano posizioni debitorie tutte documentate con titoli adeguati e tutti rientranti nella fattispecie di cui all'art. 194 del Decreto Lgs. n° 267/2000²⁷.

Tali sono gli atti e le vicende più rilevanti che connotano una certa sofferenza economico-finanziaria e gestionale in cui si trova ad operare attualmente il Comune e di cui gli organi istituzionali in questi anni, pur avendone avvertiti gli aspetti sintomatici, non ne hanno tenuto conto o per puro calcolo, ovvero, come è dato di intuire, nel timore erroneo di portare l'Ente in una sorta di spirale fortemente penalizzante e limitativa delle possibilità di attuare una valida programmazione politica-istituzionale nei confronti dei cittadini²⁸ (All. 66, 67, 68 e 69), mantenendo la situazione debitoria sommersa e rinunciando di portare la gestione dell'ente nei canoni di chiarezza e di trasparenza prescritti dalla legge.

²⁴ V. intervento a pag. 5 del resoconto della discussione allegato alla succitata deliberazione consiliare n° 40 del 17/9/2005. V. anche deliberazione del Consiglio Comunale n° 43 del 28/09/2005 con cui lo stesso Organo deliberante prendeva atto che non era stata presentata alcuna proposta di deliberazione da parte dei Responsabili di Area di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

²⁵ Vedi anche le deliberazioni del Consiglio Comunale n° 26 e 27 del 25/9/2004 e n° 20 del 19/2/2005.

²⁶ L'Organo di revisione con lettera n° 3150 di prot. del 22/06/2006 comunicava al Sindaco e alla Giunta Comunale che in sede di verifica straordinaria: <<Dall'esame dei dati si evidenzia, per ciò che riguarda le spese correnti, uno sfioramento degli stanziamenti di competenza previsti, nonché per due voci di spesa un errato utilizzo dei fondi previsti. Per quanto riguarda invece la spesa in conto capitale si evidenzia la mancanza della copertura finanziaria, poiché le somme previste nei relativi capitoli, finanziati da entrate a tutt'oggi non accertate e riscosse, sono state impegnate ed in alcuni casi anche liquidate utilizzando delle risorse improprie>>.

²⁷ I debiti fuori bilancio segnalati, di cui il Consiglio Comunale è competente a riconoscerne la legittimità, rientrano fra quelli elencati al co. 1 del succitato articolo 194 del Tuel e rispondono ad una delle seguenti fattispecie:

1. Sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive. Per le prime si intendono quelle nei cui confronti non è più ammissibile alcun mezzo di impugnazione. Le seconde sono quelle dichiarate provvisoriamente esecutive dall'organo giudicante. Sono assimilabili a tali atti i decreti ingiuntivi. V. al riguardo pareri del C. di S. n° 1462/97 dell'8/10/1997 e n° 1605/1997 del 5/11/1997.

2. acquisizione di beni e servizi di competenza dell'Ente, in violazione dell'art. 191 dello stesso Decreto Lgs. n° 267/2000, per i quali è stata dimostrata l'utilità pubblica, nonché l'arricchimento senza giusta causa e cioè la diminuzione patrimoniale sofferta dal soggetto fornitore dei beni e servizi stessi.

²⁸ L'ultima Amministrazione in carica si è fermata in pratica all'approvazione del conto consuntivo per l'es. 2007 e all'adempimento ex art. 193 del Tuel. V. al riguardo deliberazioni n° 45 e 46 del 23/10/2008 già citate. V. anche deliberazione del C.C. n° 47 del 28/11/2007, pag. 4 e 6 del resoconto della discussione dove si legge che nel corso del suo intervento un consigliere comunale riferiva di una informativa dell'assessore al bilancio ai consiglieri comunali nel corso della riunione consiliare del 10/10/2007 in cui si diceva che il Comune aveva debiti fuori bilancio per un ammontare di € 2.053.714,07 e che non essendo possibile gestire i servizi fondamentali era necessario procedere alla dichiarazione del dissesto economico-finanziario dell'Ente. V. al riguardo la Deliberazione del Consiglio Comunale n° 31 del 10/10/2007, pagg. 8-9-10 del resoconto degli interventi allegato alla stessa deliberazione in cui l'assessore al bilancio conferma l'esistenza di debiti fuori bilancio nella cifra sopraccitata.

Tale stato di malessere è anche confermato dal mancato raggiungimento degli obiettivi relativi al Patto di stabilità per gli anni 2004 e 2006²⁹, cui il Comune è tenuto ad uniformarsi avendo una popolazione superiore a 5000 abitanti.



²⁹ Irregolarità sanzionata dalla Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo con deliberazione n° 571/07 del 28/9/2007. V. anche comunicazione alla Giunta e al Sindaco del Responsabile Ufficio Finanziario n° 6228 di prot. del 30/08/2005, nonché nota n° 6591 di prot. del 12/09/2005 dello stesso Responsabile e nota n° 7568 del 15/10/2005 del Responsabile dell'Area Amministrativa.

4. Situazione ambientale e gestionale dei servizi.

Ma, evidentemente, i problemi che affliggono questo Comune sono tanti e non tutti derivano esclusivamente dal precario assetto economico-finanziario.

Anche l'estrema burocratizzazione degli Uffici³⁰, le notevoli sacche di inefficienza che essa comporta, sono aspetti sintomatici non disgiunti che completano uno stato generale di malessere e di degrado la cui precipua conseguenza è la pessima qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Al riguardo non si può non rilevare come esista una profonda conflittualità e incomunicabilità tra dipendenti e in particolare tra responsabili di servizi strategici nell'economia delle funzioni assegnate al comune, dovuta anche all'adozione di atti di organizzazione degli Uffici e di impiego delle risorse molto discutibili da parte delle Amministrazioni Comunali che si sono succedute, dal punto di vista della coerenza, dell'opportunità e dell'economicità,³¹ (All. 70) ecc.. Ne è un esempio significativo la scissione in due settori dell'Ufficio Tecnico Comunale: Urbanistica e Patrimonio da un lato, Lavori Pubblici e Manutenzione dall'altro. Divisione che è la causa oltre che della completa paralisi del settore, anche di una deleteria e annosa conflittualità tra i responsabili individuati, con demansionamento dell'uno a vantaggio dell'altro e viceversa, a danno dell'immagine dell'istituzione e soprattutto dell'efficienza ed economicità dei servizi³² (All. ti 71, 72 e 73).

Di conseguenza anche il Servizio manutenzione, pur contando sulla ragguardevole dotazione organica di quattro unità operative, non riesce tuttavia ad esprimere in termini di efficienza ed economicità quanto è nelle sue potenzialità. Anche qui, in pratica, l'impiego del personale addetto, nel pieno vigore della sua età lavorativa (età media presumibile 40-45 anni), è peraltro demotivato, riottoso e indisciplinato, sfugge ad ogni logica che presiede l'ottimale impiego delle risorse umane³³.

³⁰ Sembra che l'attività burocratica sia concepita come un mero adempimento e non come la ricerca del risultato che impone agli organi di gestione una presenza consapevole, attenta, dinamica e competente nel perseguimento e raggiungimento degli obiettivi imposti dagli organi di indirizzo politico amministrativo. La produzione di debiti fuori bilancio è uno degli aspetti dell'inadeguata organizzazione interna e dell'inefficienza in cui operano gli uffici.

³¹ Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze con provvedimento n° 0152659 del 17/11/2005 comunicava che l'Amministrazione Comunale in ordine all'assunzione di Co.Co.Co. aveva tenuto <<...un comportamento complessivo non connotato alla dovuta prudenza e diligenza. Appare in fatti piuttosto singolare che si sia proceduto, a gennaio 2005, alla stipula di contratti a tempo determinato di durata pluriennale sulla base del presunto rispetto del patto di stabilità nel 2004 e che in seguito, a settembre inoltrato, quindi in ritardo rispetto ai termini legislativamente previsti per l'approvazione del conto consuntivo, si sia invece accertato il mancato rispetto del patto medesimo. Deve evidenziarsi che i co. 33 e 98 della legge finanziaria per il 2005 L. n° 311/2004 precludono la possibilità per gli enti non rispettosi del patto di stabilità per il 2004, di procedere, nel corso del corrente anno, ad assunzioni di personale a qualunque titolo, e che tali disposizioni devono essere lette in termini di estremo rigore, in quanto finalizzate ad un obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Ciò posto, consegue la non legittimità dell'operato di codesto Ente per quanto riguarda le determinazioni assunte, con effetto nell'esercizio finanziario 2005, in materia di personale.>>.

³² V. Deliberazioni n° 104 del 15/11/2007 e n° 76 del 13/09/2008 di modifica, adottate dalla Giunta Comunale. Per restituire una certa linearità e certezza all'azione del settore è chiaro che è necessario provvedere al più presto alla riunificazione dell'Area. Tra l'altro, la divisione ha comportato anche una maggiore spesa per il personale in quanto ai responsabili di area è stata attribuita la specifica indennità di posizione. A proposito della conflittualità tra Responsabili dei servizi V. anche pag. 7 del resoconto della discussione in seno al Consiglio Comunale nella seduta del 21/10/2007, per l'approvazione della proposta di variazione al bilancio. V. deliberazione n° 32 del 21/10/2007.

³³ Ad esempio, nello scorso mese di maggio il Settore manutenzione dell'Ufficio Tecnico per la riparazione di una perdita della rete idrica, si è dovuto rivolgere a ditta esterna per l'intervento tecnico. Gli operai comunali presenti in servizio, poichè impiegati altrove, si sono rifiutati, di intervenire in ausilio al personale della ditta incaricata, di fare gli scavi necessari per trovare la perdita con notevole dispendio di energie e risorse in quanto alla ditta oltre all'intervento tecnico alla rete è stato pagato anche il tempo dell'opera di manovalanza. E ciò a discapito degli utenti che hanno ricevuto un pessimo servizio e sono rimasti per parecchie ore senza la risorsa idrica.

Degno di nota è anche l'impegno non onorato da parte del Comune di consegnare il gasmetano alle famiglie ancora sprovviste, sia del capoluogo che delle frazioni, a fronte del pagamento in alcuni casi da oltre cinque anni, del relativo contributo per gli allacci. Molte sono le proteste di questi cittadini presso gli Uffici i cui Responsabili sembra che non sappiano cosa rispondere, né adottare gli interventi necessari per erogare il servizio giustamente rivendicato dagli utenti.

Del pari, motivi ostativi a livello burocratico sembra sia l'impedimento di adottare gli atti di sdemanializzazione di terreni a favore di cittadini che hanno versato regolarmente nelle casse del Comune il prezzo del bene³⁴.

E' doveroso inoltre segnalare come i Responsabili dei Servizi ricorrano spesso alle disposizioni di cui all'art. 107 del Decreto Lgs n° 267/2000 ai fini dell'acquisizione di beni e servizi³⁵ che comportano scelte discrezionali, come già detto senza coinvolgere quanto meno gli Organi istituzionali, ai quali si sostituiscono. E' evidente come tale modo di procedere comporti l'alto rischio di generare impegni spesso non sostenuti da adeguate risorse di bilancio e quindi debiti fuori bilancio.

In ogni caso, tale situazione in pratica, come si diceva prima, ha rallentato notevolmente l'indagine sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente ai fini della ricognizione delle passività pregresse.

In particolare, anche la tenuta delle carte e dei documenti contabili, quanto mai inappropriata, confusa e frammentaria, salvo qualche esempio³⁶, ha richiesto una attività snervante sul piano psicologico, soprattutto in ordine alla importante verifica dell'ammontare e dell'attualità dei debiti e della responsabilità delle decisioni da prendere.

³⁴ Nelle pratiche completate dalla ditta incaricata spesso si rinvengono provvedimenti specie di destinazione urbanistica prodotti regolarmente ma senza firma del Responsabile.

³⁵ Ricorrendo spesso alla trattativa privata ovvero alla liquidazione di somma urgenza senza ricorrere al mercato attraverso l'atto di comparazione di offerte e di impegno.

³⁶ Solo gli Uffici Finanziario, Amministrativo e Legale hanno compilato regolarmente le schede ricognitive dei debiti fuori bilancio. Anche gli atti custoditi in segreteria è stato possibile rintracciarli e consultarli senza particolari difficoltà.

5. Accertamento, quantificazione, natura e riconoscimento dei debiti fuori bilancio – Art. 194 del Decreto Lgs. n° 267/2000.

Ma, pur in mezzo a mille difficoltà, prendendo le mosse dagli atti acquisiti dal Commissario ad acta Dott. A. Polito, dopo attento esame, è stata completata la verifica dei documenti contabili³⁷ da cui emerge la seguente situazione debitoria dell'Ente al 31/12/2008, riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 194 del Decreto Lgs. n° 267 del 2000, dovuta nella maggior parte dei casi a mancanza di atto di impegno contabile e di adeguati stanziamenti in bilancio:

A. Situazioni debitorie ex art. 194 T.U.E.L., regolarmente documentate dai Responsabili dei servizi o da precedenti atti deliberativi consiliari:

1. debiti derivanti da sentenze esecutive, lodi arbitrali e obblighi fiscali:

- n° 30 schede prodotte dal Responsabile dell'Ufficio Legale aggiornate al 31/3/2009 per complessivi € 790.495,02, (All. 74)³⁸;
- richiesta Equitalia Gerit Spa di € 10.616,31(All. 75) quale rimborso di somme versate al Comune di Capistrello con la formula del "non riscosso quale riscosso";
- Deliberazione del C.C. n° 38 del 30/5/2008, riconoscimento del debito di € 255.149,53³⁹ del Comune di Capistrello nei confronti della Regione Abruzzo per mancato pagamento dell'ecotassa regionale su smaltimento R.S.U. nella discarica L.R. n° 146/1998, (All. 20);

³⁷ Si fa presente che tali documenti sono quelli ufficiali, esibiti e custoditi dagli Uffici del Comune di Capistrello, in seguito a verifica delle risultanze contabili dichiarate dai Responsabili degli Uffici medesimi: Ufficio Legale, Ufficio Amministrativo, Ufficio Tecnico, settore urbanistica, lavori pubblici e manutenzione, Ufficio Finanziario.

³⁸ La giurisprudenza della Corte dei Conti, a proposito delle spese da parcelle a legali, è attualmente orientata nel senso che queste pur rientrando tra le spese per cui non è possibile determinare ex ante l'esatto ammontare, per l'imprevedibile andamento di una causa, tuttavia l'Ente non è sollevato dall'obbligo di effettuare una stima quanto più possibile veritiera e prudente, ai fini di una corretta imputazione in bilancio. Così, nel caso che l'importo impegnato si riveli insufficiente, la differenza tra quanto impegnato e quanto richiesto dalla controparte contrattuale rientra nella fattispecie di debito fuori bilancio ex art. 191, co. 1, 2 e 3 nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (v. schede del Responsabile dell'Ufficio Legale) e come tale soggetto alla disciplina di cui all'art. 194 del Tuel. Il principio è quello secondo cui l'obbligo del pagamento non nasce al momento in cui viene presentata la parcella, ma trova il suo fondamento nel contratto stipulato con il professionista, ai sensi dell'art. 2239 c.c. Così la Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Sardegna in parere n° 2/2007, depositato in Segreteria il 19/01/2007. V. anche Delibera n° 7/2008/par della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, depositata in Segreteria il 26/03/2008. Come pure v. parere n° 2/2007/SR/CONS delle Sezioni Riunite per la Regione Sicilia in sede consultiva, depositato in Segreteria il 22/01/2007, secondo cui in caso di incapienza di precedente impegno o fattura a saldo per spese legali <<...il Comune avendo impegnato e coperto finanziariamente solo la spesa necessaria per corrispondere l'acconto al legale, ha in definitiva acquisito dei servizi in violazione del citato art. 191, co. 1, del Tuel, dando così luogo ai debiti fuori bilancio individuati all'art. 194, co. 1, lett. e) ...peraltro a nulla rileva l'eventuale disponibilità... di uno specifico capitolo, destinato a far fronte alle spese legali, fornito di adeguata dotazione in quanto al suo utilizzo osta il principio della competenza finanziaria in base al quale le spese vanno ricondotte al periodo amministrativo in cui si perfeziona l'obbligazione scaturente dal contratto stipulato col professionista... deriva infine l'impossibilità di far gravare l'impegno delle somme in questione su un esercizio finanziario successivo rispetto quelli in cui l'incarico si è concluso>>.

³⁹ La cifra del debito è qui riportata nel suo intero ammontare in quanto alla deliberazione del Consiglio Comunale n° 38 che nella fattispecie ha valore dichiarativo e di programma, non è conseguito alcun atto di gestione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 194, co. 2° del Decreto Lgs. n° 267 del 2000. A tale somma comunque è da aggiungere l'ulteriore somma di € 18.421,70 che secondo il Responsabile dell'Ufficio Finanziario è stata omessa per calcolo errato nella stessa deliberazione consiliare, v. parere Responsabile del Servizio Finanziario alla deliberazione del Consiglio Comunale n° 38 del 30/5/2008. Il Collegio dei revisori con lettera n° 5253 di prot. del 19/09/2006 ha comunicato che in conto oneri "Ecotassa" il precedente accantonamento è stato distolto per la copertura di altre spese: <<...con mandato n° 959 del 4/4/2006, i residui dell'esercizio 2002 sono stati erroneamente utilizzati a copertura di altre spese non rispettando i principi generali della contabilità pubblica.>>.

2. debiti derivanti da acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi prescritti dall'art. 191 del Decreto Lgs. n° 267/2000:
 - n° 14 schede prodotte dal Responsabile dell'Ufficio Amministrativo per complessivi € 66.417,37 (All. 76);
 - lettera n° 2494 del 3/6/2009 del Responsabile dell'Area Tecnica per complessivi € 251.673,04; (All. 8)
 - Deliberazione del Consiglio Comunale n° 39 del 30/05/2008 di riconoscimento del debito di € 299.399,55⁴⁰ per fornitura idrica nei confronti del Cam per gli anni 2005-2006, (All. 21)
3. Maggiori impegni non previsti nel quadro economico-finanziario delle spese di investimento:
 - Lavori di recupero ambientale di alcune aree del capoluogo e della frazione Pescocanale – Docup Abruzzo 2000-2006 Azione 3.2.1. € 47.158,73

100-11. Situazioni debitorie risultanti da richieste da parte dei creditori per forniture di beni e servizi non certificate dai Responsabili di area.

- lettera n° 11245 dell'8/5/2009 del Consorzio Acquedottistico Marsicano per complessivi € 535.133,67⁴¹ (All. 77) per fatture insolute dal gennaio 2007 al dicembre 2008⁴²;

⁴⁰ La cifra del debito è qui riportata nel suo intero ammontare in quanto alla deliberazione del Consiglio Comunale n° 39 che nella fattispecie ha valore dichiarativo e di programma, non è conseguito alcun atto di gestione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 194, co. 2° del Decreto Lgs. n° 267 del 2000.

⁴¹ Debito parzialmente riconosciuto dal Consiglio Comunale con deliberazione n° 39 del 30/5/2008, già citata, per complessivi € 299.399,55 di dubbia legittimità per violazione dell'art. 191 del Decreto Lgs. n° 267/2000.

⁴² Il presente debito non è stato possibile inserirlo tra gli oneri di cui al punto A) in relazione a quanto comunicato dal Responsabile del Servizio con nota n° 2494 del 3/6/2009, già citata, in base al quale: <<Per quanto attiene alla situazione debitoria pendente al CAM di € 701.678,98 alla data 16/10/2008 è parere dello scrivente che la questione va vista e ricondotta alla definizione data del debito stesso ossia: "Il debito fuori bilancio si sostanzia in una obbligazione maturata senza che siano stati adottati i corrispondenti adempimenti per l'assunzione dell'impegno di spesa come previsti all'art. 191 del Tuel" condizione non riconducibile presumibilmente alla fattispecie in trattazione.>>. Considerazione questa molto discutibile intanto perché un debito fuori bilancio nasce in violazione dell'art. 191 del Tuel e in secondo luogo perché lo stanziamento in bilancio dell'incidenza in questione dovuta a convenzione o a contratto ha valore di impegno a tutti gli effetti di legge. Qui il debito maturato non dipende affatto dalla mancanza di impegno ex art. 191, ma dalla scarsa attenzione nella gestione delle risorse che andavano eventualmente rimpinguate entro il 30 di novembre in sede di assestamento generale del bilancio e comunque adeguate al costo di gestione con una valida e attenta politica tariffaria. Ciò a dimostrazione di quanto detto prima che gli uffici piuttosto che il risultato perseguono il mero adempimento. Infatti le deliberazioni consiliari, visionate, adottate ex art. 193 Tuel sono corredate di una pletora di allegati tutte contenenti una miriade di dati contabili comprensibili solo a pochi e senza alcuna praticità. Il Consiglio Comunale andava puntualmente e adeguatamente informato della scarsità delle risorse residue in corso di gestione e destinate al servizio idrico per l'effettivo riequilibrio del bilancio e gli altri rimedi di legge. Occorre considerare che a partire dagli anni ottanta del secolo scorso molti Comuni della Marsica avevano raggiunto un tasso di indebitamento per la fornitura idrica veramente insostenibile. Comuni di 600-700 abitanti avevano addirittura debiti con l'ex Casmez, con la Regione Lazio o con la Ferriera anche superiori al miliardo di vecchie lire. Poi, con il Decreto Legge n° 66/1989 (convertito con modificazioni nella legge n° 144/1989) le Amministrazioni comunali, obbligate ad uscire dal sommerso, sono riuscite a ripianare questi debiti in una decina d'anni. Il Comune di Capistrello pur essendo di dimensione medio-alta, nel 2009 non riesce ancora a praticare costi di servizio adeguati alle sue risorse e continua a fare debiti per la fornitura idrica, oggi con il CAM a differenza di altri Comuni della Marsica. Ma quello che più preoccupa è che il Responsabile del servizio come sopra riportato, piuttosto che cercare e analizzare le cause della patologia, al fine di proporre, suggerire e individuare autonomamente o insieme agli organi istituzionali i rimedi, tira in ballo cause burocratiche di comodo (violazione dell'art. 191 Tuel). In ogni caso, occorre comunque fare presente che a copertura dell'onere il Commissario Straordinario con deliberazione n° 10 del 2/7/2009 ha disposto l'adeguamento delle relative tariffe accollando l'onere a carico degli utenti già a partire dal corrente esercizio.

- Lettera in data 9/6/2009 con cui la Segen⁴³ sollecita la liquidazione di fatture pregresse per complessivi € 563.925,01⁴⁴ (All. 78);
- Fatture n° 11, n° 12 e n° 13 del 17/11/2008 per complessivi € 20.692,40 emessa dalla soc. Siget per l'istruttoria delle domande di sdemanializzazione e non liquidate in quanto senza copertura finanziaria (All. 79).

C. Debiti potenziali allo stato non quantificabili nel loro ammontare.

1. Maggiori impegni non previsti nel quadro economico-finanziario delle spese di investimento:

- atto ingiuntivo del 28/2/2008 dell'Impresa Fontana di Canistro appaltatore dei lavori di completamento e riqualificazione dell'edilizia scolastica per complessivi € 270.065,25⁴⁵ (All. 80);
- comunicazione del Responsabile dell'Area LL. PP. del 23/02/2009, prot. n° 376-860, da cui si evince che esistono contestazioni e riserve delle imprese in merito a contabilità non definita riguardante i seguenti lavori pubblici:

1. di realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica su contributo regionale di € 430.000,00;
2. di realizzazione di una cabina di decompressione con contributo a totale carico dello Stato di € 2.300.000,00;
3. di metanizzazione e fornitura di gas-metano per un importo in vecchie lire di 7.300.000.000 di cui L. 7.000.000.000 a carico della Regione e per la parte eccedente a carico del Comune;
4. di manutenzione della discarica eseguiti dalla ditta Di. Gi. Edil per un importo di 20.000,00.

Agli atti della deliberazione del Consiglio Comunale n° 46 del 23/10/2008 (All. 81) è stata rinvenuta una relazione informale, senza firma in cui viene segnalata una situazione finanziaria e contabile in relazione ad alcune spese di investimento e in particolare ai lavori di dissesto idrogeologico⁴⁶; alla rete idrica e fognante in via Dei Martiri⁴⁷; della metanizzazione⁴⁸.

Al 31/12/2008 pertanto la massa debitoria ammonta:

1. debiti di cui al punto A) € 1.739.331,00;

⁴³ Società partecipata che gestisce il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

⁴⁴ In verità il debito fuori bilancio nei confronti della Segen Spa ammonta ad € 80.075,22. Intanto perché nella lettera in riferimento sono contabilizzate fatture emesse nel 2009 per € 205.666,79 da stornare in quanto competenza esercizio 2009. In secondo luogo perché la somma restante di € 358.258,22 è coperta dal residuo passivo iscritto in bilancio per complessivi € 278.183,00.

⁴⁵ V. sollecito di pagamento con lettera n° 2701 di prot. del 15/6/2009.

⁴⁶ <<Non risulta disponibile un contributo erogato dalla Regione Abruzzo per € 124.000,00>>.

⁴⁷ <<Sono stati riscontrati pagamenti senza copertura di spesa per € 310.000,00>>.

⁴⁸ <<risultano richieste di accreditamento alla Cassa DD. e PP. da parte del Rup in misura superiore a quanto disposto dal Direttore dei lavori, non si conoscono ad oggi specifiche utilizzazioni per € 284.000,00; inoltre, la somma indicata nei residui passivi al cap. 800/0 non viene rinvenuta in apposito conto vincolo e quindi non disponibile per le specifiche destinazioni in corso di contabilizzazione finale per € 486.061,84; il contributo chiesto ai cittadini che hanno aderito alla campagna promozionale per essere allacciati alla rete del gas non trova riscontro di utilizzazione nello specifico settore o in altri per € 294.380,43>>. Nella relazione si legge che i dati rilevati sono stati riscontrati nel periodo dal giugno 2006 al novembre 2008.

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| 2. debiti di cui al punto B) | € 729.569,30; ⁴⁹ |
| 3. debiti di cui al punto C) | € 270.065,25. |

dalla cui necessaria trasposizione, nei documenti contabili dell'Ente deriverà molto probabilmente un rilevante disavanzo da coprire, se non con le entrate ordinarie, una volta garantita la gestione dei servizi fondamentali, con risorse a specifica destinazione, anche a mezzo rateizzazione con il coinvolgimento dei creditori.



⁴⁹ Al netto di € 270.065,25 rivendicati dalla Ditta Fontana con atto ingiuntivo contro il quale l'Amministrazione ha fatto regolarmente opposizione e quindi allo stato di difficile definizione. Quanto al debito nei confronti del Cam occorre precisare che a fronte dell'intero disavanzo di € 807.104,39 (€ 299.399,55 anni 2005/2006, € 507.704,84 anni 2007/2008), esso può essere estinto fino alla concorrenza del residuo di € 271.970,72 iscritto in bilancio. Pertanto il debito residuale nei confronti dell'Ente d'Ambito è di € 535.133,67. Occorre tuttavia precisare altresì che a fronte di un residuo passivo di € 271.970,72 è attualmente iscritto in bilancio un residuo attivo di € 72.547,40. Dato questo che impone un'ulteriore riflessione circa l'affidabilità del residuo passivo dal momento che come detto prima non si esegue il riaccertamento dei residui dal 2005.

6. Formazione del bilancio per il 2009 e pluriennale - Individuazione delle risorse e del fabbisogno di parte corrente in relazione alla gestione dei servizi fondamentali.

Lo schema di bilancio annuale per l'esercizio 2009 predisposto dall'Ufficio Finanziario, su indicazione del fabbisogno dei Responsabili dei servizi dà un disavanzo nella parte economica di € - 2.753.529,75 tenuto conto anche della massa debitoria emersa (All. 82)⁵⁰.

Di fronte a tale situazione di deficit finanziario si è resa necessaria la rivisitazione dei capitoli di spesa di parte corrente ai fini del raggiungimento dell'equilibrio iniziale di bilancio. E' stato necessario inoltre rivedere le risorse sempre di parte corrente. Al riguardo, il Commissario Straordinario, con deliberazioni n° 9 e 10 del 2/7/2009 ha autorizzato la rideterminazione della tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani in misura tale da assicurare complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio. Analogo provvedimento è stato adottato per quanto riguarda il servizio acquedotto.

Le risorse di parte corrente previste ammontano complessivamente ad € 3.520.106,29, così distinte:

1. Titolo I	€ 1.576.760,96
2. Titolo II	€ 1.113.526,11
3. Titolo III	€ 829.819,22
Totale	€ 3.520.106,29

Se andiamo a verificare le entrate degli ultimi tre esercizi e cioè:

1. Esercizio 2006	€ 3.361.112,66
2. Esercizio 2007	€ 3.596.803,43
3. Esercizio 2008	€ 3.694.497,67

il volume delle entrate correnti previsto nel bilancio 2009 rientra pienamente nella media degli ultimi tre esercizi che è di € 3.550.804,59.

Si precisa comunque che oltre al ridimensionamento di alcuni capitoli di spesa, risorse sono state recuperate anche delle seguenti più significative economie ricavate dal contenimento di taluni oneri di parte corrente:

1. minore spesa in materia di personale in seguito a collocazione in quiescenza di due unità lavorative;
2. minore spesa in materia di oneri diretti e riflessi per il Segretario Comunale;
3. minore spesa in materia di personale per la riduzione delle indennità di posizione;
4. minore spesa in materia di organi istituzionali;

Per quanto riguarda il fabbisogno di parte corrente, rapportato all'ultimo esercizio chiuso, risultano le seguenti previsioni di spesa riviste, come si diceva prima, dopo un prima stesura in relazione alle richieste dei responsabili di area:

⁵⁰ L'Ufficio Finanziario non ha potuto tenere conto della segnalazione n° 646 di prot. in data 10/02/2009 del Responsabile dell'Ufficio Tecnico, Settore Urbanistica e Patrimonio, in ordine alla segnalazione di urgenti interventi di manutenzione del patrimonio comunale per un totale di € 1.148.900,00, nonché della richiesta con lettera n° 1854 di prot. del 28/4/2009 di previsione della spesa di 30.000,00 € per la sistemazione dei locali archivio.

Tit	Int	Tipologia di spesa	Prev. definitive	Previsioni
			esercizio 2008	iniziali 2009
1	1	Personale	€ 961.342,13	€ 1.009.104,18
1	2	Acquisto beni e materie prime	€ 149.202,00	€ 159.452,00
1	3	Prestazioni di servizi	€ 1.589.662,36	€ 1.745.865,09
1	5	Trasferimenti	€ 185.630,35	€ 194.565,87
1	6	Interesse pass. Oneri fin. Div.	€ 198.296,78	€ 186.025,34
1	7	Imposte e tasse	€ 89.434,23	€ 77.544,25
1	8	Debiti fuori bilancio	€ 331.080,09	€ 1.673.281,47
1	11	Fondo riserva	€ 0,00	€ 63.172,09
3	1	Spese per rimborso di prestiti	€ 951.006,07	€ 206.766,72
		Totali	€ 4.455.654,01	€ 5.315.777,01

Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo il Comune presenta un saldo finanziario in termini di competenza mista riferito al 2007, positivo, il cui ammontare è di € 749.093,85, ai sensi dell'art. 77 bis del Decreto Legge n° 112/2008 convertito nella legge n° 133 del 6/8/2008.

Il risultato differenziale in relazione alla situazione economica ex art. 162, co. 6° del Tuel è il seguente:

Titolo Primo	€ 1.616.760,96
Titolo Secondo	€ 1.143.526,11
Titolo Terzo	€ 829.819,22
Totale entrate corr.	€ 3.590.106,29
Titolo Primo	€ 5.109.010,29
Titolo Terzo	€ 206.766,72
Totale Spese corr.	€ 5.315.777,01
Ris. Economico	-€ 1.725.670,72

esso indica un disavanzo economico di € -1.725.670,72. E' evidente pertanto, come non avendo ulteriori risorse disponibili da impiegare, né ordinarie, né straordinarie, l'approvazione di tali documenti contabili in equilibrio sia veramente impossibile. Come pure evidente è l'incapacità dell'ente, allo stato, di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, oltre beninteso al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili.

Condizione questa che, ai sensi e per gli effetti degli artt. 244, co. 1° e 246, co. 1° e 3° del Decreto Lgs. n° 267 del 18/8/2000, impone come obbligatoria l'adozione del provvedimento di dichiarazione del dissesto economico-finanziario del Comune di Capistrello.

Ma per completezza di esposizione si precisa che la consistenza dei residui attivi e passivi⁵¹ è la seguente:

1. residui attivi di parte corrente	€ 1.609.469,33;
2. residui passivi di parte corrente	€ 1.425.420,64;
3. residui attivi in conto capitale	€ 2.992.998,82;
4. residui passivi in conto capitale	€ 4.179.997,97;
Totale residui attivi	€ 4.602.468,10;
Totale residui passivi	€ 5.605.418,50.
Differenza	-€ 1.002.950,40

Mentre, in data 2 luglio decorso è stata eseguita una verifica straordinaria di cassa in riferimento all'accertamento della liquidità attuale dell'Ente e soprattutto all'esistenza di fondi a specifica destinazione utilizzati in termini di cassa per il finanziamento di spese correnti con l'obbligo della ricostituzione della consistenza⁵². (All. 83)

Tale verifica ha dato il seguente risultato:

1. fondo cassa al 1°/1/2009	€ 945.366,54;
2. totale reversali al 30/06/2009	€ 1.639.922,55 di cui 213.032,28 da regolarizzare;
3. totale mandati al 30/06/2009	€ 1.962.868,83 di cui 37.677,04 da regolarizzare;
4. fondo cassa al 30/06/2009	€ 622.420,26 di cui vincolati € 660.097,30.

da cui si evince che attualmente il Comune ha un deficit di cassa (€ - 37.677,04) e che il tesoriere per dare esecuzione ai provvedimenti di pagamento pervenutigli attinge ai fondi vincolo.

Dalla verifica è emerso inoltre che è attualmente pendente un atto di pignoramento per € 25.000,00 comprensivi di interessi e spese della ditta Sante Scotto.

Nel corso del corrente esercizio sono stati evasi i seguenti pignoramenti:

1. di € 5.348,15 in data 03/06/2009 emesso da Tollis Roberta e Sabatini Fernando;
2. di € 7.851,54 in data 29/05/2009 emesso da Aldo Sironi.

Mentre ha ritirato il pignoramento la ditta Codimar Srl per € 48.458,30 in data 17/01/2009.

Il patrimonio disponibile del Comune di Capistrello censito attualmente nell'inventario dei beni al 31/12/2008 è il seguente (All. 84):

1. fabbricato adibito ad uso biblioteca comunale, Fgl. 50, partt. 59 e 60, valore al 31/12/2008 € 314.078,49⁵³;
2. fabbricato adibito ad uso magazzino comunale, fgl. n° 50, part. 281, valore 109.965,10⁵⁴;
3. fabbricato in catasto, fgl. 50, part. 18, già 19, valore al 31/12/2008, € 38.467,84;
4. porzione di fabbricato sito in via Casaleno, fraz. Corcumello, in catasto Fgl. 8, part. 180, valore € 5.221,39;

⁵¹ Si ricorda che quanto ai residui attivi dei titoli IV e V il loro ultimo riaccertamento risale all'esercizio del 2004. In sede di approvazione del conto consuntivo per l'es. 2008 occorrerà provvedere all'accertamento dei residui di titolo II della spesa e dei titoli IV e V delle entrate e verificare se il disavanzo di € 1.186.999,10 sia reale.

⁵² La mancata ricostituzione della consistenza delle somme vincolate, utilizzate per il pagamento di spese correnti alla data del 31/12 precedente tuttavia non costituisce posizione debitoria da inserire nella massa passiva, ma solo un problema di cassa. V. "Il dissesto finanziario degli enti locali alla luce del novo assetto normativo", Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Finanza Locale, pag. 52.

⁵³ Nell'inventario il bene risulta tuttavia ancora da accertare.

⁵⁴ Nell'inventario il bene risulta tuttavia ancora da accertare.

5. porzione di fabbricato sito in via Centrale in catasto Fgl. 8, part. 153, valore 4.808,43.
6. Terreno coltivato a cava, distinto in catasto Fgl. 15, partt. 52, 153 e 157, oggetto di concessione alla ditta Di Giacomo Luigi Domenico per € 126.637,83⁵⁵ (All. 85).



⁵⁵ V. verbale di accertamento e consistenza n° 1615 di prot. del 15/04/2009. Occorre dire comunque che tale provento è soggetto a vincolo di destinazione per legge.

7. Conclusioni.

Il progetto di bilancio così come rassegnato dall'Ufficio contabile, rivisto, corretto e adattato con la massima attenzione alle risorse disponibili, tenuto anche conto della situazione deficitaria, non rispetta il principio del pareggio finanziario ai sensi dell'art. 162, co. 1° e 6° del Tuel⁵⁶.

In considerazione di quanto sopra esposto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 244, co. 1° del Decreto Lgs. n° 267 del 18/8/2000, non potendo <<...garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili.....>> né fare <<...fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194.....>> ai crediti liquidi ed esigibili, si prende atto che il Comune di Capistrello si trova in stato di dissesto finanziario.

La presente relazione è trasmessa al Commissario Straordinario perché adotti, acquisita una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria sulle cause che lo hanno provocato, la deliberazione di dichiarazione del dissesto finanziario, da assumere con i poteri del Consiglio Comunale, a norma dell'art. 246, co. 3° del succitato Decreto Legislativo n° 267/2000.

Copia del presente atto è trasmesso inoltre all'organo di revisione economico finanziaria per gli adempimenti di competenza.

I dati contabili esposti nella presente relazione sono stati comunicati dal Responsabile del Servizio Finanziario Dott. De Sanctis **Domenico** con lettera in data 3/07/2009.

Il Segretario Comunale
(Dott. Cuzzucoli Ercigitti Rocco)



⁵⁶ V. art. 162 del Tuel ai sensi del quale: <<Gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, ...osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. La situazione corrente, come definita al comma 6 del presente articolo, non può presentare un disavanzo.....le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui...non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste dalla legge.>>