COMUNE DI MISILMERI (Provincia di Palermo)

****

COLLEGIO DEI REVISORI

Oggetto: *Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 comma 1 lettera e) D.Lgs n.267/2000 per servizi cimiteriali di estumulazione ed inumazione"*

PREMESSO

Che in data 20 dicembre 2016 tramite pec all'indirizzo del presidente del Collegio dei Revisori è stata inviata la richiesta di parere su due debiti fuori bilancio, che vengono riuniti e saranno oggetto di unico parere, aventi ad oggetto *"Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 comma 1 lettera e) D.Lgs n.267/2000 per servizi cimiteriali di estumulazione ed inumazione";*

Che il Collegio, al fine di esprimere il parere richiesto, ha voluto acquisire ulteriore documentazione ed ha ricostruito i fatti da cui promana il suddetto debito esponendoli di seguito.

Narrativa

1- in data 22.12.2015 il responsabile dell'Area 5 Lavori pubblici e manutenzioni con determinazione del responsabile del servizio n.286/A, avente ad oggetto "Determinazione a contrarre da esperirsi mediante procedura negoziata ai sensi del regolamento per la disciplina per l'acquisizione in economia di beni e servizi ", proponeva l'affidamento del servizio di estumulazione, ritiro, trasporto e conferimento dei rifiuti cimiteriali e il loro avvio allo smaltimento presso impianti autorizzati. Atteso che il Comune di Misilmeri non aveva più loculi per la tumulazione dei feretri, in entrambi i due cimiteri comunali, e pertanto vi erano feretri in attesa di tumulazione .

La norma in materia di estumulazione consentiva tale operazione nel periodo compreso da ottobre fino ad aprile. Con nota del 17/12/2015 l'ufficiale di stato civile ha comunicato che il numero delle estumulazioni presentate per l'anno 2015 erano un totale di 47, suddivise tra le 4 confraternite presen*ti nel territorio.*

1	Confraternita S.S. Sacramento	14
2	Confraternita Maria S.S. della Nuova Luce	10
3	Confraternita Maria S.S. Immacolata	12
4	Confraternita Cuore Immacolato di Maria	11
	totale	47

Tenuto conto che il personale necroforo dei cimiteri dell'ente non era in grado di sopperire alle operazioni di estumulazioni a causa della mancanza di personale e di mezzi idonei, si rendeva necessario espletare una gara per individuare il contraente al fine di tutelare l'igiene e la salute pubblica .

Si proponeva così:

a)- l' acquisizione in economia del servizio per lo smaltimento di rifiuti cimiteriali provenienti da esumazioni ed estumulazioni mediante procedura negoziata ai sensi del regolamento comunale n.10 del 27/08/2013 che disciplina l'acquisizione in economia di beni e servizi;

b)di approvare la lettera di invito;

c) ad impegnare la somma di € 23.000,00 comprensivo di IVA al 22%;

d) di invitare almeno 5 ditte operanti nel settore attraverso indagine di mercato essendo che presso CONSIP risultavano inesistenti i servizi di cui l'Ente necessitava.

2- In data 29/01/2016 il responsabile del servizio dell'area 5, con la determinazione n.13/A5 , si aggiudicava definitivamente il servizio di estumulazione, ritiro, trasporto e conferimento dei rifiuti cimiteriali per un importo di €. 22.770,00 comprensivo di IVA al 22% alla Soc. Coop. Aurora Assistance. Servizio aggiudicato provvisoriamente in data **29/12/2015,** come si evince dall'allegato verbale di gara celebratasi in pari data e da cui si rileva che, *"diverse Congregazioni tra le quali Maria SS. Immacolata, San Giuseppe, S.S. Sacramento e S.S. Crocifisso hanno formulato espressa richiesta di estumulazione"*, e che: "con nota del 17/12/2015 l'ufficiale dello Stato Civile ha comunicato che il numero delle estumulazioni presentate per l'anno 2015 risulta essere in totale n. 47 di cui:

1	Confraternita S.S. Sacramento	14
2	Confraternita Maria S.S. della Nuova Luce	10
3	Confraternita Maria S.S. Immacolata	12
4	Confraternita Cuore Immacolato di Maria	11
	totale	47

3- In data 03/02/2016 viene stipulato il contratto di cottimo fiduciario con la ditta aggiudicataria per la gestione dei servizi cimiteriali per l'anno 2016 per un importo totale di €. 22.770,00. ***Nel contratto viene specificato che la durata del servizio copre un arco temporale di anni 1 e precisamente dallo 01/01/2016 al 31/12/2016,*** non viene specificato il numero di estumulazioni da eseguire in questo arco di tempo ne tanto meno l'importo a copertura del servizio che men mano sarebbe stato svolto.

4- in data 11 aprile 2016 il Responsabile dell'Area 5 con determinazione n.95 provvedeva alla liquidazione della fattura n. 4 del 30.03.2016 e n. 5 del 01/04/2016 in favore della ditta Aurora Assistance Coop.Soc., indicando in determina la sottostante tabella da cui si evince che sono state eseguite un totale di 46 estumulazioni e non 47 come

data	n.salme	Congragazione	n.salme numate	n.salme in ossario	Costo salme inumate	Costo salme in ossario	totale
26/1/16	9	Cuore Immacolato di Maria	7	2	3.150,00	600,00	3.750,00
27/1/16	14	Santissimo Sacramento	13	1	5.850,00	300,00	6.150,00
1/2/16	12	Maria Santissima Immaco-lata	6	6	2.700,00	1.800,00	4.500,00
2/2/16	11	San Giuseppe	8	3	3.600,00	900,00	4.500,00
ToTale	**46**		**34**	**12**	**15.300,00**	**3.600,00**	**18.900,00**

"che la ditta Aurora Assistance Coop.Soc. ha chiesto il pagamento della fattura

n. fatt.	data	imponibile	IVA	totale
4	30.03.2016	4.665,99	1.026,52	5.692,51
5	01/04/2016	13.997,94	3.079,55	17.077,49
totale		18.663,93	4.106,07	22.770,00

Le fattura allegate alla determinazione riportano gli importi sopra evidenziati e nella descrizione specificano:

- fattura n. 4 del 30 marzo 2016 " *operazioni cimiteriali varie effettuate nei cimiteri comunali di Misilmeri anno 2016 – Determina n. 286/A5 del 22/12/2015 – CADENZA TRIMESTRALE 1° DI 4° - 30 MARZO 2016.*

- fattura n. 5 del 01/04/2016 " *operazioni cimiteriali varie effettuate nei Cimiteri Comunali di Misilmeri anno 2016 – determina n.286/A5 del 22/12/2015, a riferimento determina 13/A5 del 22/12/2015 FORNITURA SERVIZI DAL 26/01/2016 AL 02/02/2016"*

Il 30 marzo 2016 il responsabile dell'Area 5 Lavori pubblici e manutenzioni emette un'ordinanza per il completamento di prestazioni di servizio ai sensi dell'articolo 125 comma 10 lettera b) del decreto legislativo n.163/2006.

Il responsabile dell'area nella considerazione che l'articolo 84 del DPR 285/90 capo XVII prevede "Salvo i casi ordinati dall'autorità giudiziaria non possono essere eseguite esumazioni straordinarie:

a) nei mesi di maggio, giugno, luglio, agosto e settembre, a meno che non si tratti di cimitero di comune montano, il cui regolamento di igiene consenta di procedere a tale operazione anche nei mesi suindicati",

ha ritenuto urgente e indifferibile continuare il servizio nelle more di un nuovo affidamento e ha affidato alla Ditta Aurora Assistance Soc. Coop. Di Palermo che aveva già svolto il servizio, aggiudicato in via definitiva in data 29 gennaio 2016 e regolarmente liquidato.

Nell'ordinanza non viene dato atto del numero delle salme da estumulare né dell'importo da riconoscere alla ditta a cui viene affidato il servizio.

In data 11 aprile 2016 il responsabile dell'Area 5 Lavori pubblici e manutenzioni emette un'altra ordinanza sempre per il completamento di prestazioni di servizio ai sensi dell'articolo 125 comma 10 lettera b) del decreto legislativo n. 163/2016. Le motivazioni sono analoghe e la ditta a cui viene ordinato di eseguire il servizio é sempre la ditta Aurora Assistance Soc. Coop. Di Palermo. A differenza della prima ordinanza viene specificato che sono state trasmesse da l'Ufficiale di Stato Civile del comune con il protocollo n. 11010 del 7/4/2016 le autorizzazioni alle estumulazioni di :

Prot.11010 del 7/4/2016	Congregazione Miseremini	10 salme
Prot.11019 del 8/4/2016	Congregazione San Giuseppe	14 salme
Prot.10899 del 7/4/2016	Congregazione SS Sacramento	8 salme
Totale		32 salme

Nell'ordinanza non si fa riferimento alla spesa da sostenere.

A fronte dell'ordinanza n. 5 del 30/3/2016 la Ditta Aurora Assistance Coop.Soc. ha emesso la fattura n. 6 del 8/4/2016 per un importo di €. 21.777,00 come descrizione del servizio " fornitura di servizi effettuati dal 8/2/2016 al 22/3/2016. A riferimento nota informativa di pagamento inviata il 1/4/2016 .

A fronte della seconda ordinanza del 11/4/2016 la Ditta Aurora Assistance Coop.Soc. ha emesso la fattura n. 13 del 23/6/2016 per un importo di €. 31.903,00 come descrizione del servizio " Servizi cimiteriali svolti presso i vostri cimiteri comunali dal 30.03.2016 al 19.04.2016 (vedi ordinanza).

I servizi relativi alle ordinanze del 30/3/2016 e dell'11/4/2016 sono stati assunti senza impegno di spesa e per tale ragione è stato sottoposto al vaglio del Collegio dei Revisori la proposta di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 lettera e) del TUEL . In entrambe le proposte di riconoscimento del debito fuori bilancio viene precisato che alle date delle ordinanze non era ancora stato approvato il bilancio di previsione e pertanto era momentaneamente impossibile dare copertura finanziaria per mancanza di stanziamento alle ordinanze.

Giurisprudenza

L'art. 191 del T.U.E.L., d.lgs. n. 267/2000, "Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese" prevede che gli enti locali possano effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile (art. 183 T.U.E.L.) registrato sul competente intervento, o capitolo, del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria (articolo 153 comma 5, T.U.E.L.).

Il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura debba essere completata con gli estremi di tale comunicazione. La norma prevede altresì che, fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.

Nel sistema della contabilità finanziaria degli enti locali, il debito fuori bilancio costituisce lo strumento tecnico per fare emergere fatti di gestione che si sono realizzati al di fuori dei vincoli quantitativi e qualitativi del bilancio di previsione (art. 162 T.U.E.L.) che, nella dinamica istituzionale propria di tali enti, assegna al Consiglio una funzione di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta, tramite l'approvazione di un atto – il bilancio – che ha proprio per questa finalità, carattere autorizzatorio.

Tale peculiare efficacia giuridica connota l'intera gestione finanziaria dell'ente, il quale, specie sul versante delle spese, è tenuto a mantenersi nei limiti di stanziamento e ad impegnare risorse entro l'anno di pertinenza e nei limiti prefissati, una volta sorto il titolo giuridico della stessa.

Quando le spese non vengono impegnate nell'anno in cui il titolo è sorto per esempio per l'insufficienza delle risorse a suo tempo stanziate o perché, semplicemente, il fatto giuridico che le origina si palesa in un anno diverso da quello in cui si è verificato il testo unico prevede che si debba procedere al riconoscimento del debito "fuori bilancio", per consentire al Consiglio di riappropriarsi della sua funzione di controllo su fatti finanziari che hanno strabordato il tempo e il limite quantitativo dell'autorizzazione a suo tempo rilasciata con l'approvazione del bilancio originario.

In quest'ottica, il principio dell'annualità si pone in diretta relazione coi principi di integrità e veridicità: i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione che di rendiconto, devono rappresentare a cadenza annuale fatti che finanziariamente si riferiscano ad un periodo di gestione coincidente con l'esercizio

finanziario; in modo tale da evidenziare tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono in termini sostanziali al corso dell'anno di riferimento. Solo così il bilancio potrà servire correttamente alla sua funzionalità di controllo, sia in chiave autorizzatoria (bilancio di previsione) che ispettiva (rendiconto).

Sempre in quest'ottica, assume pregnanza il principio di universalità del bilancio: le gestioni fuori bilancio, come le contabilità separate, poste in essere dall'ente locale o da sue articolazioni organizzative, minano la funzionalità del bilancio nel sistema istituzionale dell'ente locale, volto a favorire meccanismi di controllo e di responsabilità per il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Per questa ragione la consolidata giurisprudenza contabile considera la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio, di cui all'art. 194 T.U.E.L. *una disciplina eccezionale, relativa ad ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione.*

La procedura del "riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio", disciplinata dall'art. 194, permette all'ente locale di far proprio il debito assunto in assenza dell'osservanza delle regole previste dal T.U.E.L nel precedente art. 191 (adozione del provvedimento amministrativo; assunzione dell'impegno di spesa; presenza e attestazione della copertura finanziaria). Le tipologie di debito individuate dal legislatore non hanno elementi in comune, se non quello di essere fattispecie che sono state ritenute idonee a costituire obbligazioni che, se anche sorte al di fuori delle ordinarie procedure di spesa, possono essere ricondotte, sia pure con un procedimento peculiare, all'interno della contabilità dell'ente. L'elemento che attribuisce omogeneità alle diverse categorie ivi indicate è dato unicamente dalla circostanza che il debito viene ad esistenza al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente.

Diverso discorso va fatto riguardo ai lavori d'urgenza, per i quali risulta evidente la natura di debiti fuori bilancio che rende necessario un apposito riconoscimento ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L., pena la mancata insorgenza dell'obbligazione contrattuale in capo all'amministrazione e la produzione del vincolo esclusivamente sull'agente responsabile della conclusione del contratto senza il rispetto delle corrette procedure contabili: l'art. 191, comma 4, T.U.E.L. dispone che nel caso in cui vi sia acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi indicati nei commi 1, 2 e 3 (gli ultimi due dettanti regole particolari per le spese economali ed i lavori di somma urgenza), il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura *(precisando anche che, per le esecuzioni reiterate o continuative, detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni).*

Si deve rammentare, infatti, che l'ordinamento giuscontabile degli enti locali, per acquisto di beni, servizi e l'effettuazione di lavori ha enucleato un procedimento di spesa la cui legittimità presuppone le procedure ad evidenza pubblica per il rinvenimento del legittimo contraente con il quale astringere il rapporto negoziale (art. 192 T.U.E.L.), rinvenibili nel codice dei contratti pubblici (Dlgs. 163 del 2006).

In condizioni di normalità (cioè laddove non ricorra urgenza), in cui le acquisizioni sono regolarmente programmabili, il testo unico prevede la seguente procedura: in primo luogo, il Dirigente responsabile di settore adotta una specifica determinazione a contrattare che deve contenere quale elemento essenziale l'impegno ovvero la prenotazione della spesa occorrente per l'acquisizione del bene o servizio (artt. 183 e 192 T.U.E.L.).

In secondo luogo, l'esecutività dell'impegno è subordinata al visto di regolarità da parte del responsabile del servizio finanziario, attestante la copertura finanziaria (art. 191, comma 1).

Infine, una volta registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione, l'impegno così vistato è oggetto di una comunicazione al fornitore (c.d. ordinazione della prestazione), che prende in questo modo contezza della capacità dell'amministrazione di onorare il debito assunto.

Il quadro giuscontabile contempla altresì la procedura da seguire nel caso di conclusione di contratti in situazioni di urgenza, in cui non sia possibile seguire l'*iter* ordinario: ai sensi dell'art. 191, comma 3, «*Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal* ***verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile,*** *l'ordinazione fatta a terzi è regolarizzata, a pena di decadenza, entro trenta giorni e* ***comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso*** *se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente alla regolarizzazione.*».

Quindi la regolarità della procedura presuppone: a) il verificarsi di un evento eccezionale e imprevedibile; b) una regolarizzazione, con la verifica della copertura di bilancio, che deve intervenire entro e non oltre 30 gg. dall'ordinazione.

In particolare, non risulta essere stata effettuata la regolarizzazione la quale se è vero che nel caso di lavori d'urgenza è postergata rispetto all'ordinazione della prestazione presuppone la legittima assunzione dell'impegno di spesa, l'attestazione di copertura finanziaria e la sua consequenziale registrazione contabile.

Dalle risultanze istruttorie emerge che tale regolarizzazione non è avvenuta,

Esaminati sia i fatti che la giurisprudenza si formulano le sottostanti osservazioni

Esiste un contratto di cottimo fiduciario con la ditta Aurora Assistance Coop.Soc. per un importo di €. **22.770,00, estinto per esaurimento delle somme** benché preve l'esecutività el servizio al 1 gennaio **2016 al 31/12/2016.**

Esiste un impegno spesa per €.22.770,00 rivelatosi insufficiente per l'interezza **dei lavori che si sono eseguiti, tanto che le successive ordinanze non hanno avuto impegno di spesa.**

Esistono 2 ordinanze la n.5 del 30.03.2016 e la n.6 del 11.04.2016 per il completamento della prestazione di servizio, in entrambe si fa espressamente riferimento alla determinazione 286/A5 del 22.12.2015 da cui ne è derivato il bando di gara, l'aggiu dazione **e contratto alla ditta Aurora Assistance Coop.Soc. per** un importo €.22.770,0**0, procedura come sopra detto conclusasi.**

Sia nella prima che nella seconda ordinanza il responsabile ha effettuato un affidamento diretto alla Ditta Aurora Assistance Coop.Soc., senza darne conto con adeguata motivazione nella determina.

Esaminati i fatti da cui promanano i debiti fuori bilancio su cui è richiesto il parere, esaminata la giurisprudenza di merito formulate le osservazioni;

VISTI

I pareri di regolarità e contabile rilasciati dai responsabili dell'area 3 e 2

SI ESPRIME – parere favorevole all'approvazione del debito fuori bilancio di che trattasi.

ricorda, che l'obbligazione al pagamento deve essere assolta il più tempestivamente possibile al fine di evitare ulteriori oneri a carico dell'Ente;

invita l' Ente a trasmettere, in virtù di quanto previsto dall'art. 23, comma 5°, della legge 289/2002, il provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Misilmeri li 28/12/2016 Il Collegio dei Revisori dei Conti