



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione e
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



SICILIA
FONDO SOCIALE EUROPEO
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

Convenzione tra Regione Siciliana (*Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale*) e FormezPA

POR FSE 2007 - 2013 - Regione Siciliana - Asse VII - Capacità Istituzionale
Progetto: AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE – *Linea Comuni*

Seminari di approfondimento tematico. Febbraio – marzo 2014
Palermo, Enna, Messina, Catania.

Patto di stabilità, disciplina delle entrate, nuovo sistema dei controlli interni e bilancio dei Comuni: procedure, strumenti, responsabilità.

Il Patto di Stabilità

Relatore: Francesco Albo (magistrato Corte dei conti)



FormezPA

Corte Costituzionale, sentenza n. 219/2013

- **Sezione controllo Sicilia delibera n. 15/2014/PAR**
L'automatismo caducatorio determinato dal riscontrato vizio di "eccesso di delega", per violazione dell'art. 76 Cost., si ritiene coinvolga non solo il comma 1 dell'art. 7, relativo alla violazione del patto di stabilità interno da parte delle Regioni, ma anche il comma 2, che riguarda l'ipotesi di inottemperanza da parte degli enti locali, anch'esso oggetto di analoga impugnativa da parte enti ad autonomia differenziata (Provincia di Trento, punto 3.12, Provincia di Bolzano, punto 9.7).
- *Ne consegue, pertanto, l'inapplicabilità agli enti locali delle Regioni a statuto speciale anche della sanzione prevista dall'art. 31, comma 28, secondo periodo, della legge n. 183/2011 (la decurtazione degli emolumenti degli amministratori locali) cui proprio all'art. 7, comma 2, lett. e, del D. Lgs. n. 149/2011 fa espresso rinvio.*

segue

- *Tralasciando qualsiasi riflessione sulla sopravvivenza o meno del restante sistema sanzionatorio negli enti locali delle Regioni a statuto speciale, in quanto esulante dai quesiti posti, può concludersi nel senso dell'inammissibilità formale delle questioni prospettate, alla luce della sopravvenuta sentenza n. 219/2013.*
- *Tale arresto, infatti, rendendo inapplicabile la norma assunta a riferimento per la soluzione dei quesiti richiesti, rende inutile, per l'ente istante, qualsiasi pronunciamento nel merito.*

PROFILI DI RESPONSABILITA'

- Dalla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio deriva innanzitutto una minore entrata per l'ente.
- In caso di violazione del relativo divieto, l'eventuale contrazione di nuovo indebitamento (ipotesi alquanto improbabile per via della necessaria certificazione circa il rispetto del patto ai fini della concessione del mutuo) è illecita con possibilità di responsabilità da esborso sine causa;

segue

- Divieto di assunzione di personale: idem.
- Sezione giurisdizionale per il Lazio, sentenza n.976/2010: condanna il Sindaco di un comune per il danno cagionato dalla stipula di due contratti ex art. 90 e art. 110 del TUEL, nonostante il parere sfavorevole del responsabile del servizio per il mancato rispetto del patto di stabilità interno.
- Violazione del divieto assoluto di cui all'art. 1 comma 33 della legge n. 311/2004.

I app. (s.n.) 17.9.2010

- A seguito del mancato rispetto del patto di stabilità, la chiara definizione della norma (art.1 c. 33, 34 e 116 della L. n. 266/2005) esclude il ricorso ad incarichi ex art. 110 TUEL, essendo vietata in modo assoluto l'assunzione a qualsiasi titolo, a prescindere dal capitolo di imputazione della spesa.
- Irrilevanza di pareri esterni in presenza del parere sfavorevole del direttore generale e del Collegio dei revisori.

segue

- *Il divieto posto dalla legge statale è insuperabile da valutazioni operate da amministratori nell'inosservanza della legge, dovendosi, anche in tale materia, avere materia della gerarchia degli interessi da soddisfare, essendo prioritario quello nazionale su quello locale. Il patto di stabilità e crescita, infatti, mira a garantire la disciplina del bilancio degli stati membri dell'UE per evitare disavanzi eccessivi e contribuisce così alla stabilità monetaria.*
- *Non può ritenersi utile una spesa effettuata contra legem in quanto l'interesse particolare della comunità non può travalicare quello nazionale.*

segue

- Problematiche analoghe possono verificarsi per esborso indebito a seguito di mancata riduzione dei compensi degli amministratori locali.
- L'intervento di organismi terzi nella fase di applicazione è prospettato in termini di controllo da parte delle suddette sezioni regionali sull'effettiva "autoapplicazione" delle sanzioni da parte dell'amministrazione interessata

segue

- Come ricordato annualmente dalle circolari della RGS, compete alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti:
 - - l'accertamento del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;
 - - la vigilanza sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive;
 - - la vigilanza sull'applicazione delle sanzioni e, cioè, che l'ente inadempiente rispetti il limite agli impegni di parte corrente, rispetti il divieto di indebitamento e il divieto di assunzione di personale e che deliberi la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori.

SEZIONE
sent.

GIURISDIZIONALE
n. 6

PER
del

IL

PIEMONTE
16/01/2013

- - la predisposizione di uno schema di Rendiconto 2010 non veritiero, al fine della rappresentazione mendace del rispetto del Patto di Stabilità Interno, su input del Sindaco e dell'Assessore alle Finanze e con il parere favorevole del Responsabile Finanziario, secondo l'iter dettagliatamente descritto nella parte in fatto;
- - l'attestazione del rispetto del Patto di Stabilità Interno;
- - l'approvazione dello schema di Rendiconto 2010 da parte della Giunta comunale;
- - l'approvazione del Rendiconto stesso da parte dei Consiglieri comunali in epigrafe,
- sono stati tutti atti e provvedimenti imputabili alle condotte dei convenuti, delle quali è stata fornita prova da parte dell'Ufficio requirente, legate da nesso di causalità con il danno rappresentato dalle spese illegittimamente sostenute dal Comune, nel corso dell'anno 2011, in violazione delle disposizioni di finanza pubblica dettate per gli enti che non avessero osservato i limiti imposti dal Patto di Stabilità Interno per il 2010.

L'ELUSIONE DEI VINCOLI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO

- Valenza costituzionale L. cost. n. 1/2012
- Rispetto non solo formale ma anche sostanziale dei limiti del patto;
- Esigenze antielusive per via della centralità del vincolo ed equità rispetto al sistema premiale e sanzionatorio.
- le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertare il rispetto del patto di stabilità interno possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma.

segue

- Art. 20 comma 12 DL 98/2011 e art. 31 c. 31 legge n. 186/2011:
- «Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali».

l'elusione tramite non corretta imputazione contabile

- Il riferimento è principalmente all'utilizzo dei servizi per conto terzi («cd. partite di giro», che registrano entrate e spese di natura ed importo corrispondente (art. 168 del TUEL), nelle quali l'ente agisce quale soggetto la cui attività è meramente strumentale alla realizzazione di interessi di altro soggetto.
- Violazione del principio di tassatività di cui al pr. cont. 2.25.
- Art. 5 D.Lgs. n. 149/2011: l'anomala gestione dei servizi per conto di terzi come indice di una situazione di rilevante squilibrio gestionale, in grado di attivare i poteri ispettivi della Ragioneria generale dello Stato.

- I servizi per conto di terzi comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità e autonomia decisionale le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria.
- In deroga alla definizione di «Servizi per conto terzi» sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti: i depositi dell'ente presso terzi, i depositi di terzi presso l'ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità e i relativi rimborsi.
- Ai fini dell'individuazione delle «operazioni per conto di terzi» l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

esempi

- **Hanno, ad esempio, natura di «Servizi per conto terzi»:**
- - le operazioni svolte dall'ente come «capofila», solo come mero esecutore della spesa, nei casi in cui l'ente riceva risorse da trasferire a soggetti già individuati, sulla base di tempi e di importi predefiniti;
- - la gestione della contabilità svolta per conto di un altro ente (anche non avente personalità giuridica) che ha un proprio bilancio di previsione e di consuntivo.

esempi

- **non hanno natura di Servizi per conto di terzi e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio:**
- - le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate, quali le spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, le spese di giustizia, ecc.;
- - le operazioni svolte per conto di un altro soggetto (anche non avente personalità giuridica, comprese le articolazioni organizzative dell'ente stesso) che non ha un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni;
- - i finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti;
- - le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio

RGS circolare patto di stabilità n. 6 del 18 febbraio 2014

- una comune modalità di elusione potrebbe essere rappresentata dall'imputazione di poste in sezioni di bilancio – in entrata e in uscita – non rilevanti ai fini del patto che, al contrario, avrebbero dovuto essere imputate altrove. Ci si riferisce, ad esempio, all'allocazione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, sulla base di quanto indicato nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali, o della contabilizzazione tra i servizi per conto di terzi di pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche finanziate, anche integralmente, da contributi in conto capitale ricevuti da parte di altri enti pubblici.

segue

- In relazione a quest'ultima fattispecie, si segnala che il contributo in conto capitale ricevuto da parte dello Stato, della regione o da altro ente pubblico va contabilizzato al Titolo IV dell'entrata, mentre le relative spese vanno contabilizzate al Titolo II della spesa, così come vanno contabilizzati ai medesimi Titoli le riscossioni ed i pagamenti effettuati.
- Non è consentito in alcun modo imputare i pagamenti tra i servizi per conto di terzi, anche quando esiste uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese, ipotesi che si realizza, ad esempio, quando un ente locale anticipa 'per cassa' i pagamenti a causa di un ritardo nell'erogazione della provvista economica da parte del soggetto finanziatore.

segue

- Un ulteriore esempio di fattispecie elusiva ricorre nei casi di evidente sovrastima delle entrate correnti o nei casi di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del decreto legislativo 267 del 2000.
- Dal lato delle uscite, invece, rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non previste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto.
- Sempre a fini esemplificativi, sono da ritenersi elusive, nell'ambito delle valorizzazioni dei beni immobiliari, anche le operazioni poste in essere dagli enti locali con le società partecipate o con altri soggetti con la finalità esclusiva di reperire risorse finanziarie senza giungere ad una effettiva vendita del patrimonio.

L'attività sanzionatoria delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti

- sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali;
- Irretroattività della norma sanzionatoria;

segue

- *artificioso* conseguimento del rispetto del patto di stabilità;
- Il principio contabile n. 2.25, del resto, prevede che le entrate da servizi conto terzi debbano essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, *con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione*;
- Art. 191 Tuel: gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5.
- Ambiti di discrezionalità politica per alcune condotte

- *Con riferimento al punto n. 4, pur alla luce degli elementi di giudizio forniti dall'ente, si registra un non corretto utilizzo dei servizi per conto terzi, che, com'è noto, comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente.*
- *In particolare, permangono forti perplessità circa l'indebita contabilizzazione di una serie di proventi, relativi a:*
- *a) "Anticipazione di cassa servizio di tesoreria" pari a € 501.669,26;*
- *b) "Contributo della Provincia regionale di Siracusa per le iniziative del centro diurno anziani" per € 6.000;*
- *c) "Costituzione ufficio R.U.P. per i cantieri regionali di lavoro...." per € 14.000;*
- *d) "Anticipazione di cassa per interessi passivi saldo II e III trim. 2011" per € 98.449,73.*
- *Lo stesso ente, nelle articolate controdeduzioni presentate, ammette l'erroneità delle predette imputazioni contabili alle partite di giro, pur escludendo possibili profili d'irregolarità con riferimento a mancata copertura di spesa, indebita cura d'interessi altrui e assenza di esecutività dei relativi provvedimenti di spesa.*

- *Operazioni di tal genere, tuttavia, rivestono ugualmente profili di grave criticità, in quanto i servizi per conto terzi, le cui voci sono da considerare tassative (cfr. pr. cont. 2.25), non sono prese in considerazione dal legislatore ai fini del computo dei saldi rilevanti per il patto di stabilità, proprio in ragione della loro neutralità e della propedeuticità rispetto alla realizzazione di interessi istituzionali di terzi.*
- *Il riferimento è, in particolare, alla voce sub d), su cui l'ente riferisce che "trattasi di spesa per interessi passivi da anticipazione di tesoreria. **Il residuo attivo di euro 98.449,73 è insussistente** e verrà eliminato in sede di rendiconto 2013".*
- *L'imputazione di spesa per interessi – che ha natura corrente - alle partite di giro, infatti, ha avuto una rilevanza decisiva ai fini del rispetto solo formale del patto di stabilità 2011, in quanto ha finito per sterilizzare dal computo un saldo negativo di 98.449,73 euro, a fronte di un obiettivo formalmente raggiunto con un margine di soli 77.000 euro.*
- *In altri termini, qualora l'ente avesse contabilizzato correttamente la spesa per interessi nella parte corrente del bilancio, avrebbe violato il patto di stabilità per insufficienza di corrispondenti accertamenti correnti.*
- *Ciò non è avvenuto per l'indebito utilizzo di capitoli - allocati ai servizi per conto terzi - non pertinenti, peraltro comprovato dalla successiva dichiarazione d'insussistenza del residuo attivo.*

- Ancora più grave la contabilizzazione ai servizi per conto terzi nel 2009 di un ingente contributo ministeriale (euro 11.800.000) per un programma d'intervento ambientale, incassato il 29 dicembre 2008 e regolarizzato solo nel 2009.
- Tale operazione, infatti, risulta in primo luogo difficilmente giustificabile, in quanto per ragioni di coerenza tra documenti di bilancio, l'ente avrebbe dovuto stanziare le relative risorse nel bilancio di previsione contestualmente all'inserimento dell'opera nell'elenco delle opere pubbliche (adempimento, quest'ultimo, peraltro necessario ai fini della finanziabilità da parte di altri enti). Il comune, invece, ha ingiustificatamente postergato lo stanziamento previsionale al momento dell'accertamento delle somme, quando l'avvenuta conclusione delle operazioni di assestamento precludeva qualsivoglia variazione di bilancio.
- *In secondo luogo, e soprattutto, l'utilizzo delle partite di giro al di fuori delle ipotesi tassativamente elencate dall'ordinamento (Osservatorio finanza locale, principio contabile n. 2-25), soprattutto in presenza di un disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, finisce per migliorare indebitamente i saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno*

- *Particolare attenzione va posta all'annualità 2011, in cui l'ente ha formalmente rispettato il patto di stabilità interno con una differenza tra risultato netto ed obiettivo annuale di soli euro 53.000, ma nella quale non risultano riconosciute passività da soccombenza giudiziale imputabili a quell'esercizio per euro 507.414,35.*
- *In tale ambito rientra, ad esempio, una sentenza di condanna della Corte di Cassazione (la n. 17310 del 2011), per un importo di euro 340.000.*
- *Al riguardo, il mancato riconoscimento di debiti per importi così elevati può aver avuto un'influenza decisiva ai fini del formale rispetto del patto, stante anche il risicato margine (euro 53.000) grazie al quale l'ente ha ottemperato al vincolo*
- *La circostanza risulta avvalorata anche dai reiterati richiami del Collegio dei revisori, ma soprattutto dal tenore di alcune comunicazioni dell'ente stesso, nelle quali si giustifica il disallineamento contabile con i bilanci delle partecipate e la mancata emersione delle passività correlate con l'esigenza di rispettare le esigenze di bilancio dell'ente e le norme di finanza pubblica.*

segue

- *Gli elevati indici di autonomia impositiva del comune (42,4 % nel 2010) - che risultano ben al di sopra dei corrispondenti valori medi regionali (+11%) e, addirittura, dei valori medi nazionali (+4%) – sono spiegabili con la tendenza dell'ente ad una sovrastima degli accertamenti, che appare evidente in raffronto ai volumi di entrata effettivamente riscossi.*
- *Tale prassi risulta di elevata criticità in quanto, oltre a violare il principio di prudenza nell'accertamento dei predetti proventi, dà luogo ad anomali volumi di residui attivi e, soprattutto, finisce per alterare i saldi obiettivi del patto di stabilità interno che, ai fini della spesa corrente, prendono a riferimento quello tra accertamenti ed impegni.*
- *La sovrastima degli accertamenti migliora indebitamente i predetti saldi a vantaggio dell'ente e, pertanto, può costituire una prassi elusiva del patto di stabilità interno, come peraltro posto in evidenza dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 14 febbraio 2012.*
- *Sull'argomento, il rappresentante dell'ente in adunanza ha dichiarato di essersi attenuto ad un criterio di integralità, salvo provvedere, ove necessario, a riduzioni prudenziali degli importi accertati.*

Sezione controllo Sicilia, n. 323/2013/PRSP

- *Profili di problematicità, infine, sussistono anche con riferimento all'utilizzo dei servizi per conto terzi, non coerente col principio di tassatività di cui al pr. cont. n. 2.25.*
- *Il riferimento, in particolare, è alla contabilizzazione alle partite di giro di contributi provinciali per festeggiamenti estivi e di contributi regionali per la realizzazione di progetti dell'ente, che devono trovare necessaria allocazione agli ordinari capitoli di bilancio.*
- *La predetta violazione, tuttavia, assume il rango di mera irregolarità contabile di non elevata criticità, posto che è da escludersi qualsiasi refluenza sul sostanziale rispetto del patto di stabilità interno, cui l'ente non è assoggettato.*