



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Luglio 2010

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Stefano Ranucci

Roma, 2 agosto 2010

Indice

LEGISLAZIONE **3**

PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2010 **3**

GIURISPRUDENZA **7**

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA PER LE PARTECIPATE PUBBLICHE **7**

LEGISLAZIONE

Patto di stabilità interno 2010

Con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 14 luglio 2010 sono state definite le modalità relative al monitoraggio semestrale del Patto di stabilità interno per l'anno 2010 per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Il decreto pubblicato in G.U. n. 178 del 2 agosto 2010, fornisce utili indicazioni sulla compilazione e trasmissione dei prospetti di rilevazione delle dimensioni oggetto del Patto di stabilità interno. In relazione alle modalità di invio il decreto stabilisce che i prospetti devono essere trasmessi, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il Patto di stabilità interno nel sito www.pattostabilita.rgs.tesoro.it, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto sulla Gazzetta Ufficiale. Gli enti territoriali che non provvedono ad inviare i prospetti nei modi e nei tempi indicati saranno considerati inadempienti al Patto di stabilità.

Le informazioni contenute nei prospetti sono relative a:

- ✓ individuazione del saldo finanziario dell'ente;
- ✓ determinazione del concorso alla manovra per gli anni 2010, 2011 e 2012;
- ✓ determinazione degli obiettivi programmatici dell'ente per gli anni 2010, 2011, 2012.

Nell'allegato al decreto sono fornite tutte le informazioni utili a determinare il saldo finanziario ed il contributo alle manovre finanziarie per gli anni dal 2010 al 2012, oltre che le disposizioni relative agli enti commissariati, agli enti di nuova costituzione ed ai Comuni assoggettati al Patto di stabilità interno per il superamento della soglia dei 5.000 abitanti.

Definizione del saldo finanziario

Il saldo finanziario è definito come differenza tra le entrate finali, corrispondenti ai primi quattro titoli di bilancio dell'entrata, e le spese finali, corrispondenti ai primi due titoli di bilancio della spesa.

Il saldo finanziario è espresso in termini di "competenza mista" ovvero effettuando la differenza tra accertamenti ed impegni per quanto attiene alla parte corrente e della differenza tra riscossioni e pagamenti (anche derivanti dalla gestione residui) per quanto attiene alla parte in conto capitale, gli importi devono essere considerati al netto di entrate derivanti da riscossioni di crediti e di spese derivanti da concessione di crediti.

Nella determinazione del saldo finanziario non devono essere considerate le seguenti tipologie di entrate e spese:

- ✓ le spese sostenute a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza fino all'ammontare delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato;
- ✓ le spese sostenute per gli interventi realizzati in relazione allo svolgimento di grandi eventi e le entrate per trasferimenti statali connesse a tali grandi eventi;
- ✓ le risorse provenienti dall'Unione Europea, anche se erogate indirettamente all'ente dalla Regione o dalla Provincia di appartenenza.

Per le entrate straordinarie derivanti da cessione di azioni o quote di società operanti nei settori pubblici locali, da distribuzione di dividendi o dalla vendita del patrimonio immobiliare, se l'ente ha operato l'esclusione delle entrate dal bilancio di previsione 2009, può continuare ad operarla anche nel 2010 e nel 2011. Per tutti gli altri enti, le entrate straordinarie sono incluse sia nel saldo di riferimento (anno 2007) sia nel calcolo dei saldi per il 2010 ed il 2011.

Determinazione del concorso alla manovra e calcolo degli obiettivi programmatici per il triennio 2010 - 2012

Le determinazioni del saldo programmatico per gli anni dal 2010 al 2012 avvengono sulla base del confronto con il saldo dell'anno 2007 utilizzato come base di riferimento.

Il saldo finanziario programmatico per gli anni 2010, 2011 e 2012 è calcolato sommando al saldo del 2007 (espresso in termini di competenza mista e calcolato sulla base delle indicazioni descritte nel paragrafo precedente) un valore pari al contributo atteso dell'ente alla manovra complessiva. L'ammontare della variazione da applicare per definire il saldo programmatico è individuata in funzione del risultato raggiunto nel 2007; a tale scopo si individuano 4 categorie di enti:

1. enti che hanno rispettato il patto di stabilità nel 2007 ma che presentavano un saldo finanziario 2007 negativo;
2. enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nel 2007 e che presentavano un saldo finanziario 2007 negativo;
3. enti che hanno rispettato il patto di stabilità nel 2007 e che presentavano un saldo finanziario 2007 positivo o pari a zero;
4. enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nel 2007 e che presentavano un saldo finanziario 2007 positivo o pari a zero.

In linea generale per gli enti adempienti con saldo positivo o pari a zero è possibile un peggioramento del saldo 2007, mentre per gli enti adempienti con saldo 2007 negativo è previsto un miglioramento rispetto al 2007. Diversamente per gli enti che non hanno rispettato

il patto 2007 è disposto il mantenimento del saldo 2007 se positivo o pari a zero ed un consistente miglioramento per gli enti con saldo 2007 negativo.

Nella tabella sono riportati per ciascun anno le variazioni da applicare al saldo finanziario 2007 per determinare gli obiettivi programmatici per gli anni dal 2010 al 2012 per ciascuna tipologia di ente.

La determinazione del contributo alla manovra è determinato sommando o sottraendo al saldo finanziario del 2007 il valore derivante dall'applicazione della variazione come individuato nella tabella. A titolo esemplificativo, un comune con saldo 2007 negativo pari a -100 che ha rispettato il patto nel 2010 concorrerà alla manovra per un importo pari al 97% di 100 ovvero per 97, per cui il suo obiettivo sarà pari a $-100 + 97 = -3$.

Un comune con saldo 2007 negativo pari a -100 e che non ha rispettato il patto nel 2007 concorrere invece per un importo pari al 110% di 100 ovvero 110, per cui il suo obiettivo sarà pari a $-100 + 110 = +10$.

Per i comuni che presentano un saldo 2007 positivo, ad esempio pari a $+100$ e che hanno rispettato il patto nel 2007 è prevista la possibilità di un peggioramento del saldo pari al 10% di 100 ovvero 10, per cui il suo obiettivo sarà pari a $+100 - 10 = +90$.

In ultimo per i comuni con saldo positivo o pari a zero ma che non hanno rispettato il patto 2007 non sono previste variazioni del saldo.

Saldo 2007	Patto 2007	Ente	2010	2011	2012
Negativo	Rispettato	Comune	97%	165%	165%
		Provincia	62%	165%	165%
	Non Rispettato	Comune	110%	180%	180%
		Provincia	80%	150%	150%
Positivo o Zero	Rispettato	Comune	10%	0%	0%
		Provincia	10%	0%	0%
	Non Rispettato	Comune	0%	0%	0%
		Provincia	0%	0%	0%

Disposizioni per gli enti che applicano per la prima volta il patto di stabilità

Anche per gli enti istituiti negli anni 2007 e 2008 è prevista la sottoposizione al patto di stabilità interno a partire dagli anni 2010 e 2011, assumendo quale base di riferimento per la

determinazione degli obiettivi programmatici i saldi degli anni 2008 e 2009. Ai fini della individuazione del contributo alla manovra tali enti sono equiparati agli enti rispettosi del patto di stabilità per il 2007 e con saldo positivo o negativo a seconda del risultato raggiunto nel 2008 o nel 2009.

I comuni non soggetti al patto di stabilità per il 2007, in quanto con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e che al 31 dicembre 2008 avevano raggiunto una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, sono soggetti al patto di stabilità per il 2010. Ai fini del calcolo del contributo alla manovra, tali enti sono equiparati ai comuni rispettosi del patto per il 2007 e con saldo positivo o negativo in relazione all'effettivo risultato conseguito nel 2007.

Responsabilità amministrativa per le partecipate pubbliche

Con la sentenza n. 28699/2010 del 9 luglio 2010 la seconda sezione penale della Corte di Cassazione chiarisce che anche le società a partecipazione pubblica sono sottoposte al regime di responsabilità amministrativa previsto dal decreto legislativo 231 del 2001.

Come noto il D.lgs. 231/2001 contiene le norme che disciplinano la responsabilità amministrativa per le società e le associazioni anche prive di responsabilità giuridica introducendo, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la responsabilità penale per le persone giuridiche.

In base alle disposizioni contenute nel decreto legislativo la responsabilità di società e associazioni si aggiunge alla responsabilità delle persone fisiche che materialmente hanno compiuto il fatto illecito a patto che tale atto sia stato compiuto per procurare un vantaggio all'organizzazione, ovvero nell'interesse dell'organizzazione anche senza che ne sia effettivamente derivato un vantaggio concreto per l'ente.

La responsabilità della società è prevista sia nell'ipotesi che il reato sia stato compiuto da un dirigente o un dipendente, che nell'ipotesi in cui sia stata compiuta da un soggetto esterno, quale ad esempio un consulente o un procacciatore di affari.

La responsabilità della persona giuridica è esclusa se le persone fisiche che hanno commesso il reato hanno agito nel proprio esclusivo interesse o nell'interesse di terzi. Altra causa di esclusione di responsabilità penale si verifica nell'ipotesi in cui la società o l'associazione abbiano predisposto ed adottato un idoneo modello organizzativo e di gestione atto a prevenire la commissione di reati da parte di dipendenti e collaboratori.

Nel caso di specie i giudici della Suprema Corte erano chiamati a decidere sull'applicabilità delle disposizioni del decreto 231/2001 per le cosiddette "società miste" a seguito del ricorso presentato dalla Provincia di Belluno che contestava l'annullamento del sequestro preventivo a carico di una società a partecipazione pubblica (49% capitale privato e 51% capitale pubblico).

La Corte nelle motivazioni della sentenza richiama l'art. 1 ultimo comma del decreto che stabilisce l'esonero dall'applicazione delle disposizioni per lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale e gli altri enti pubblici non economici.

Secondo i giudici della Suprema Corte la lettura testuale della norma individua nella natura pubblicistica dell'ente la condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'esonero dalla disciplina del decreto 231/2001, dovendo altresì concorrere anche la condizione che l'ente medesimo non svolga attività economica. Nel caso di specie la natura di società per azioni determina la mancanza di uno dei due requisiti necessari per la mancata applicazione del regime di responsabilità disciplinato dal decreto 231/2001 ovvero l'assenza di attività economica. Ogni società, scrivono i giudici, in quanto tale è costituita pur sempre per l'esercizio di un'attività economica al fine di dividerne gli utili a prescindere da quella che sarà la loro destinazione finale. Sulla base di tale assunto tutte le società "miste" sono sottoposte alle disposizioni del decreto 231/2001.

I giudici richiamano inoltre le precedenti pronunce delle sezioni unite civili della Corte di Cassazione nelle quali si individua la natura privatistica anche per le società di gestione di servizi pubblici a partecipazione di capitale pubblico.

La Corte, in ultimo, si pronuncia in merito alla richiesta avanzata dai ricorrenti di riconoscere nell'esercizio dell'attività di assistenza sanitaria, lo svolgimento di una funzione di rilievo costituzionale che determinerebbe l'esclusione dalla sottoposizione al decreto 231/2001.

I giudici ritengono anche tale motivazione infondata, in quanto la *ratio* dell'esenzione dalle disposizioni del decreto 231/2001 è quella di preservare gli enti rispetto ai quali le misure cautelari e le sanzioni applicabili sortirebbero l'effetto di sospendere funzioni indefettibili negli equilibri costituzionali; aggiungono i giudici della Corte che non può confondersi il valore della tutela della salute con il rilievo costituzionale dell'ente o della relativa funzione, riservato esclusivamente a soggetti menzionati nella Carta Costituzionale; né si può qualificare come di rilievo costituzionale la funzione di una società per azioni, che è pur sempre quella di realizzare un utile economico.