

L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI REGIONALI CON IL BILANCIO DELLO STATO

1) L'armonizzazione dei bilanci pubblici è meta dell'esperienza di poter confrontare e far dialogare tra di loro i sistemi contabili di amministrazioni diverse.

Il concetto di armonizzazione è legato a quello di coordinamento. Mentre l'armonizzazione riguarda la comparazione e la raccordabilità dei bilanci ad uno stesso livello, il coordinamento permette di conformare bilanci a livelli diversi di governo.

L'armonizzazione consente di far confluire i bilanci preventivi e consuntivi delle regioni e degli enti locali nei bilanci preventivi e consuntivi dello Stato e contribuire ad assicurare il concorso di tutti gli enti agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, i quali sono a loro volta condizionati dagli obiettivi comunitari.

Il processo di armonizzazione inizia con la legge delega n. 196/2009 e il relativo decreto legislativo n. 91/2011 per quanto riguarda lo Stato e la legge delega n. 42/2009 con il decreto attuativo n. 118/2011 per quanto riguarda le Regioni, gli enti locali e i loro organismi, nonché in osservanza delle direttive n. 2011/35/UE.

Il decreto legislativo n. 118/2011 prevede degli strumenti operativi per realizzare l'armonizzazione che sono: il rispetto dei principi contabili generali di cui all'Allegato 1, più i principi contabili applicati di cui agli allegati 1/1, 1/2, 1/3 e 1/4; l'adozione di un piano dei conti integrato che consente il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale; comuni schemi di bilancio articolati per missioni e programmi; un sistema di indicatori di risultato.

Tra i principi generali si segnalano in particolare i principi di unità, universalità ed integrità che costituiscono attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

I quattro principi contabili applicati invece sono: il principio della programmazione che deve ispirare e guidare il ciclo di bilancio delle Regioni seguendo

l'andamento del ciclo di bilancio nazionale; il principio della contabilità finanziaria; il principio della contabilità economico-patrimoniale; il principio del bilancio consolidato, redatto dall'ente al vertice che consente di offrire una rappresentazione veritiera ^{della gestione} dell'ente insieme ai propri enti ed organismi strumentali e società controllate e partecipate.

Le procedure di armonizzazione sono iniziate con una fase di sperimentazione il cui termine è scaduto nel 2015 per le regioni e statuto ordinario e nel 2016 per le regioni a statuto speciale.

Nelle mosse della sperimentazione, con il decreto legislativo n. 126/2014 si è provveduto a riformare il Titolo II del decreto n. 118/2011, relativo all'ordinamento finanziario e contabile delle regioni.

In particolare, la Sicilia si è conformata alle nuove regole del decreto con la medesima tempistica delle regioni ordinarie, dunque a partire dal 2015.

L'AGENTE CONTABILE

2) Negli anni '90, con le riforme operate dalla legge n. 241/1990 che ha attribuito le responsabilità in capo ai funzionari della pubblica amministrazione e dalla legge n. 20/1994 sui controlli della Corte dei Conti, si è affermato un tipo di gestione aziendalistica della pubblica amministrazione dove in particolare ogni addetto al management di valori di proprietà della pubblica amministrazione è sottoposto ai relativi controlli.

La nozione di agente contabile si rinviene all'articolo 178 del Regio Decreto n. 827/1924 e vi si ricomprendono tutti gli agenti incaricati delle riscossioni e tasse che riscuotono le somme dovute allo Stato ed eseguono i pagamenti e tutti coloro che, anche senza formale investitura, si ingegnano negli incarichi predetti, i cosiddetti agenti contabili di fatto.

L'agente contabile, quando è un dipendente dell'ente, è un agente cosiddetto interno, ma può essere anche esterno ad esempio nel caso di servizi gestiti in concessione. Può essere agente contabile a diretto oppure a mezzo,

quando gestisce beni materiali necessari al funzionamento dell'ente.

L'agente contabile va distinto dall'agente amministrativo poiché l'intimità del rapporto con i beni della pubblica amministrazione nel caso dell'agente contabile è più forte, infatti, mentre l'agente amministrativo ne dispone l'impiego, l'agente contabile invece ne ha il management effettivo.

L'agente amministrativo è tenuto alla presentazione del conto amministrativo all'amministrazione di appartenenza, mentre l'agente contabile è obbligato annualmente alla presentazione del conto giudiziario della propria gestione alla Corte dei Conti.

La Corte dei Conti, infatti, in base all'articolo 103 della Costituzione, ha anche funzioni giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica. L'agente contabile è tenuto pertanto agli adempimenti previsti per la resa del conto ed al giudizio sul conto, da cui il decreto legislativo n. 174/2016.

Come anche la Corte dei Conti, con proprio deliberazione del 2019, ha precisato, la presentazione del conto giudiziario va distinta dal deposito del medesimo.

L'agente contabile, pertanto, è tenuto a presentare il conto giudiziario all'amministrazione di appartenenza, che provvede alla certificazione e solo una volta certificato, il conto giudiziario andrà depositato presso il sistema informativo di gestione dei conti giudiziari (S.I.R.E.CO.) in uso alla Corte dei Conti.

Poiché la medesima Corte dei Conti è istituita l'emergenza degli agenti contabili.

La responsabilità contabile, a differenza di quella amministrativa che prende avvio a seguito di una notizia di danno, si instaura all'atto del deposito del conto giudiziario e l'agente contabile, pertanto, è soggetto al giudizio sul conto che si conclude con il discarico del contabile in caso di regolarità del conto, oppure con la declaratoria di irregolarità o di condanna a pagare o con la rettifica dei resti.

In caso invece di ritardo o omissione del deposito del conto, o di cessazione dell'agente dal proprio ufficio senza aver presentato il conto o amore di accertate deficienze, l'agente contabile è sotto posto al giudizio per la resa del conto.

Si evidenzia che, oltre agli agenti contabili, sono obbligati a presentare il conto giudiziale anche i consegnatari per debito di custodia, ma non i consegnatari per debito di vigilanza.

SERVIZI PUBBLICI E AFFIDAMENTO IN HOUSE

3) Nell'ambito dei servizi pubblici si distinguono i servizi finali, destinati a soddisfare i bisogni della collettività e i servizi strumentali, interni all'attività dell'ente e finalizzati ad esigenze connesse all'espletamento dei servizi finali.

Le modalità di affidamento dei servizi pubblici sono la procedura di evidenza pubblica, le forme di esternalizzazione mediante affidamento in gestione a terzi, forme di partenariato pubblico-privato e l'affidamento "in house".

L'affidamento "in house providing" è una peculiare forma di gestione dei servizi che non rientra nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 50/2016 (Codice degli appalti) e che consiste nella possibilità dell'amministrazione di avvalersi, per l'espletamento dei servizi, di un ente interno, quasi come se fosse un prolungamento delle medesime ~~organizzazione~~ amministrazione.

Affinché vi possa essere affidamento "in house" l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sull'ente aggiudicatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'ente aggiudicatario deve svolgere la maggior parte delle proprie attività in favore dell'amministrazione aggiudicatrice e la partecipazione pubblica deve essere maggioritaria.

Il Codice degli appalti ammette anche forme diverse di affidamento

"in house". In particolare il controllo analogo sull'ente aggiudicatario può anche essere esercitato a cascata, cioè indirettamente, oppure può essere congiunto, quando l'ente aggiudicatario è controllato congiuntamente con altre amministrazioni e in questo caso si definisce "in house frazionato".

Forme particolari di affidamento "in house" sono, altresì, il cosiddetto "in house inverso", quando la direzione del controllo è inversa, essendo pertanto l'ente aggiudicatario a controllare l'amministrazione aggiudicatrice, oppure "in house orizzontale" quando l'amministrazione esercita un controllo analogo su due distinti operatori dei quali uno aggiudica e un appalta ed un altro.

IL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4) La responsabilità del pubblico dipendente nei confronti dell'amministrazione di appartenenza. Trova riscontro agli articoli 28, 54 e 97² della Costituzione.

La responsabilità può essere civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e dirigenziale.

Il danno all'immagine non consiste nella pubblica amministrazione rientra nella responsabilità amministrativo-contabile e le relative sanzioni sono, pertanto, tranne nei casi di entelechia come previsto ad esempio per le Camere regionali, di competenza delle Corti dei Conti.

Il danno all'immagine non consiste in un'attribuzione indebita di valori di proprietà della pubblica amministrazione da parte dell'impiegato, ma in un danno causato all'amministrazione che indebolisce il rapporto di fiducia che lega l'amministrazione agli amministrati e che pertanto mina la figura dell'istituzione nei confronti dei cittadini utenti.

La responsabilità degli impiegati soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti necessita della sussistenza del presupposto di una condotta omissiva o commissiva affetta da dolo o colpa grave. In proposito il decreto

Legge n. 76/2020, cosiddetto decreto "Semplificazioni", ha inserito il presupposto psicologico nelle prove del dolo dell'agente, essendo necessario altresì che il responsabile abbia deliberatamente voluto causare l'evento dannoso. Il decreto Semplificazioni, pertanto, modificando l'articolo 4 della legge n. 20/1996, ha previsto la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.

Il danno all'immagine causato dal dipendente, in caso di reato accertato con sentenza passata in giudicato, comporta obbligo di risarcimento nella misura del doppio delle somme di denaro o del valore di "altra utilità" illecitamente percepita dal dipendente.

L'azione dannosa compiuta dal dipendente che ha causato un danno all'immagine della pubblica amministrazione può essere considerata come il controposto dell'azione del whistleblower, ossia di chi denuncia un illecito o un'irregolarità di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

L'azione del whistleblower, infatti, rappresenta un modo per rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e pertanto il whistleblower costituisce una figura molto importante, da incoraggiare, nonostante in proposito incomba proprio in questi giorni la minaccia di una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea per non aver ancora adempiuto al recepimento delle direttive in materia.