

REPUBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 12 febbraio 2015

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di Santa Ninfa (TP) con nota prot. Cdc n. 338 del 20 gennaio 2015;

vista l'ordinanza n. 31/2015/CONTR del 30 gennaio 2015 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

\*\*\*\*\*

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Santa Ninfa (TP) formula una richiesta di parere sulla corretta interpretazione dell'art. 11, comma 3 della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili.

.....

L'amministrazione, in particolare, chiede di chiarire se, alla luce della predetta disposizione, anche i comuni siciliani che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione della contabilità armonizzata possano esercitare la facoltà di rinvio al 2016 dell'affiancamento della contabilità patrimoniale a quella finanziaria e del piano dei conti integrato.

L'amministrazione ritiene che una lettura sistematica dell'art. 79 del d.lgs. 118/2011 e dell'art. 11, comma 1 della L. r. 3/2015 - nella parte in cui ai fini della facoltà di rinvio al 2016 delle fattispecie elencate al comma 2, fa riferimento agli "altri enti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 118/2011", senza escludere quelli che hanno partecipato alla sperimentazione - sembrerebbe deporre per l'estensione di tale opzione nei confronti di tutti gli enti locali siciliani, indipendentemente dalla partecipazione o meno alla sperimentazione.

In caso di risposta affermativa al primo quesito, chiede di sapere quale sia l'organo competente ad esercitare tale facoltà di rinvio, ossia il consiglio, la giunta, o il sindaco.

\*\*\*\*\*

Il Collegio reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

La questione, infatti, riguardando la tematica dell'armonizzazione dei sistemi contabili rientra per definizione nella materia della contabilità pubblica, secondo l'accezione tecnica delineata dalle citate deliberazioni.

In questo contesto, si osserva che le norme sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, recentemente attratte nell'alveo delle materie demandate alla legislazione esclusiva statale, mirano ad attuare superiori esigenze di derivazione comunitaria, ispirate ad un maggior presidio della finanza pubblica, quali il potenziamento del monitoraggio dei conti pubblici, la coerenza con il Sistema europeo dei conti nazionali, ma anche la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014).

I quesiti, inoltre, sono formulati in modo generale e astratto e sono insuscettibili di creare interferenze con valutazioni di altri organi giurisdizionali.

Nel merito, è utile ricordare che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 118/2011 e s.m.i. dispone che le Regioni e gli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

.....

Nell'ambito di questo sistema integrato (allegato 4/3 del d.lgs. 118/2011), la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica.

Una più analitica rilevazione dei fatti gestionali, e, in particolare, un'accurata rilevazione di quelli di origine non finanziaria, oltre ad essere propedeutica ad un efficace controllo di gestione, consente la rappresentazione di una situazione economico patrimoniale attendibile e dunque una valutazione degli equilibri complessivi dell'ente, nell'ambito della tutela potenziata di beni assurti a rango costituzionale.

In questa prospettiva, un monitoraggio più analitico dei fenomeni gestionali, trascendendo la dimensione squisitamente finanziaria, consente una più matura ed adeguata considerazione dei fenomeni che presentano "riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente" (art. 3 del D.L. n. 174/2012).

Nel delineato contesto, l'art. 3, comma 12 del d.lgs. 118/2011, riformulato dall' art. 1, comma 1, lett. c), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, ha previsto che l'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'art. 2, commi 1 e 2, unitamente all'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 4, possa essere ***rinviata all'anno 2016, con l'esclusione degli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione di cui all'art. 78.***

Le norme di tale decreto si applicano in via diretta alle Regioni a statuto ordinario, ma ne è opportunamente prevista l'estensione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, attraverso il rinvio alla procedura consensualistica già prevista per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'art. 79 del D. Lgs. n. 118/2011, la cui formulazione ha già superato indenne il vaglio di costituzionalità (in riferimento ad analoga disposizione, cfr. Corte cost. sentenza n. 178 del 2012), prevede che la decorrenza e le modalità di applicazione del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, siano stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Coerentemente con questo sistema, la recente deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR, ha espressamente previsto che le linee d'indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali, prevista dal D. Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D. Lgs. n. 126/2014 siano operative nel territorio delle Regioni a statuto speciale *"nei limiti di compatibilità con gli specifici ordinamenti"*.

Nelle more della definizione di questa procedura pattizia, il legislatore regionale, dopo un primo

.....

recepimento delle disposizioni del titolo I del d.gs. 118/2011, mediante l'art. 6, comma 1 della L.R. 21/2014, ha ritenuto, a seguito delle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 126/2014, di intervenire nuovamente con l'art. 11 della L.R. 13.1.2015, n. 3, disponendo quanto segue:

*1. Al fine di garantire i processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, nelle more che siano definite, in conformità con lo Statuto regionale, mediante le procedure di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 79 del medesimo decreto legislativo, a decorrere dal 1° gennaio 2015 la Regione e gli enti di cui all'articolo 1 del predetto decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, applicano le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, **secondo quanto previsto dal presente articolo.***

*2. L'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, secondo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, l'adozione del piano dei conti integrato, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del predetto decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, nonché l'adozione del bilancio consolidato secondo quanto previsto dall'articolo 11-bis del medesimo decreto legislativo, con riferimento all'Amministrazione regionale sono applicati a decorrere dall'esercizio finanziario 2016.*

*3. **Gli altri enti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 118/2011** e successive modifiche ed integrazioni, con riferimento alle disposizioni del comma 2 **esercitano le facoltà di rinvio** previste dal medesimo decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni **con propri atti.***

Nell'ambito di questa nuova disciplina, espressamente abrogativa della precedente, il legislatore regionale ha disposto, in via transitoria, l'applicazione in Sicilia delle norme decreto legislativo n. 118/2011 nei termini previsti dallo stesso articolo 11 ("secondo quanto previsto dal presente articolo").

In particolare, per l'Amministrazione regionale (comma 2) ha previsto che l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, l'adozione del piano dei conti integrato, nonché l'adozione del bilancio consolidato, previsti, rispettivamente, dagli artt. 2, 4 e 11 bis del decreto legislativo n. 118/2011, siano applicati a decorrere dall'esercizio finanziario 2016.

Per "gli altri enti" di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, diversi dell'amministrazione regionale (regolata dal comma immediatamente precedente), ha previsto la possibilità di esercitare le facoltà di rinvio introdotte dal decreto legislativo n. 118/2011, come modificato dal D. Lgs. n. 126/2014, "con propri atti".

In buona sostanza, il legislatore, dopo aver previsto ex lege per l'amministrazione regionale il rinvio al 2016 delle disposizioni nazionali elencate al comma 2, ha lasciato liberi gli enti locali,

.....

ed in particolare, per quel che interessa nel quesito, i comuni, se optare o meno, nella loro autonomia, per un analogo rinvio, disponendo espressamente in tal senso (e fermi restando, in questo caso, tutti gli accorgimenti prodromici di tipo logistico, organizzativo, formativo, ecc.). In difetto di motivata e tempestiva manifestazione di volontà politica a riguardo, i comuni saranno assoggettati, sin dall'1 gennaio 2015, agli obblighi previsti dal D. Lgs. n. 118/2011, con le scadenze ivi previste, al pari dei restanti enti locali ubicati nelle regioni a statuto ordinario.

Tale possibilità di scelta, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione istante, non è prevista per tutti i comuni, ma solo per quelli in grado di esercitare validamente **"le facoltà di rinvio previste dal medesimo decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni"**.

Esulano da tale ambito gli enti previsti dal nuovo comma 12 dell'art. 3, del D. Lgs. n. 118/2011, ossia quelli che hanno partecipato alla sperimentazione, per i quali la norma nazionale, cui rinvia il legislatore regionale, ha già espressamente escluso a monte qualsiasi facoltà di rinvio.

Queste amministrazioni, infatti hanno già esercitato volontariamente l'opzione dell'avvio della sperimentazione, beneficiando, peraltro, sin da subito delle correlate agevolazioni previste dall'art. 9 del d.l. 102/2013.

Anche per ragioni di coerenza logica e contabile, le stesse non dispongono di alcuna opzione di rinvio al 2016, essendo tenute a proseguire, con la gradualità prevista dal D. Lgs. n. 118/2011, nel non reversibile percorso a suo tempo spontaneamente avviato.

La risposta negativa al primo quesito dell'ente impedisce lo scrutinio del secondo, che è da intendersi, pertanto, assorbito.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2015.

L'ESTENSORE  
(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE  
(Maurizio Graffeo)

Depositata in Segreteria, il 11 marzo 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Fabio Guiducci)