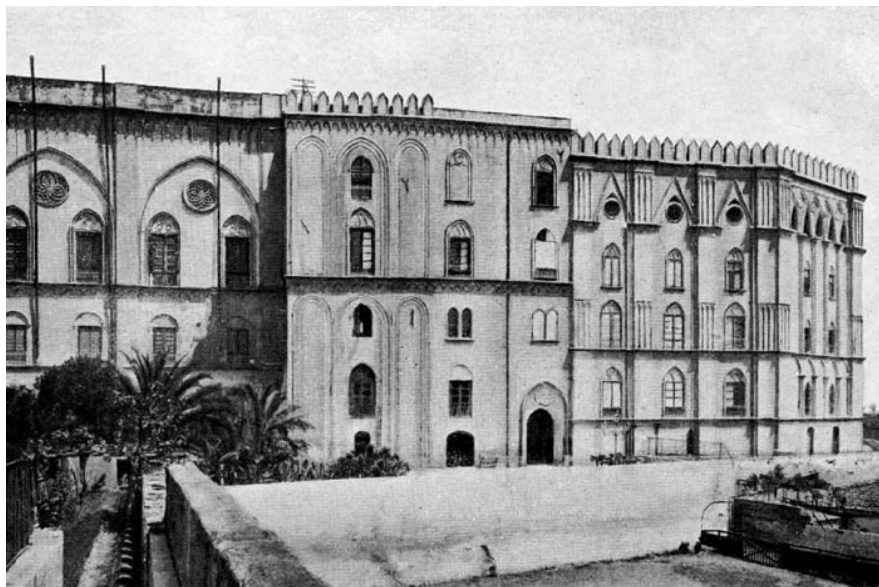




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Ufficio del Bilancio

Documento n. 9 - 2016

DDL. n. 1218

Disposizioni contabili

Note brevi

XVI Legislatura

1 agosto 2016



Il Servizio redige Documenti su tutti i disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Studi

Direttore dott. Laura Salamone
Consigliere parlamentare dott. Michele Balistreri
Segretario parlamentare documentarista sig.ra Paola Canino

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4372- fax 091 705 4371 - mail bilancio@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Estremi del provvedimento

Disegno di legge	n. 1218
Titolo	Disposizioni contabili
Iniziativa	Governativa
Commissione di merito	Commissione Bilancio
Relazione tecnica:	Si

Il presente disegno di legge riconosce un debito fuori bilancio di **132.909.978,64 euro**, di cui all'allegato, per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati dal cassiere fino all'esercizio finanziario 2015 per azioni esecutive. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 è determinato tenendo conto di tale riconoscimento.

Tale riconoscimento è disposto nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 118/2011 e s.m.i..

1. Normativa di riferimento

In particolare, si riportano le disposizioni sopra richiamate in materia:

- **paragrafo 6.3 Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011** (Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – liquidazione, ordinazione e pagamento delle spese), che prevede:

Nel rispetto del principio contabile generale della competenza finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere **imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti**.

A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, l'ente provvede tempestivamente alle **eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere**, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento.

Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio, e alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, **è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto**, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del

sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione.

Contestualmente all'approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio.

- **articolo 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011** (riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni).

In particolare, si stabilisce che il Consiglio regionale riconosca con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva, il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della

relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

L'elencazione delle tipologie dei debiti fuori bilancio che possono essere riconosciute mediante legge regionale **riproduce sostanzialmente quella già prevista per gli enti locali dall'articolo 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000** relativo al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

Il debito fuori bilancio può essere definito, quindi, come: "un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro che grava sull'ente, **assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa**".

La ratio della disciplina contenuta nel TUEL è quella di garantire il riconoscimento di debiti per prestazioni e servizi resi in favore dell'ente locale che, benché privi di titolo, siano considerati utili per l'amministrazione. Si è recepita in definitiva quella che è stata l'elaborazione giurisprudenziale, in particolare della Corte dei conti, ma anche del giudice ordinario, stabilendo che sono permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, **relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili, per la parte di cui sia accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente locale, sempre che rientrino nelle funzioni di competenza dell'ente**.

Quanto al procedimento per il riconoscimento del debito fuori bilancio, l'art. 194 del TUEL stabilisce che "con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:... e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2, 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza". La proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta al responsabile del servizio competente per materia che dovrà accertare l'eventuale effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui, che è un concetto di carattere funzionale, costituendo l'arricchimento un concetto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata (Cassazione Civile, Sezione I, 12 luglio 1996, n. 6332).

E' quindi necessaria un'attività istruttoria da parte del responsabile del settore formalizzata in una relazione che contenga i riferimenti della situazione debitoria

dell'ente da riconoscere eventualmente ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 267/2000, la sussistenza dei requisiti oggettivi richiesti per il legittimo riconoscimento di ciascun debito, ovvero l'utilità e l'arricchimento per l'Ente di servizi acquisiti nell'ambito dell'espletamento di servizi di competenza.

L'approvazione mediante delibera consiliare accerta la riconducibilità del debito in una delle fattispecie previste dal legislatore e individua le risorse necessarie per il pagamento.

2. Individuazione delle partite sospese

Sulla base di tali previsioni, si chiede all'Assemblea, contestualmente all'approvazione del Rendiconto 2015, **il riconoscimento del debito fuori bilancio determinatosi nel corso degli esercizi finanziari dal 1999 al 2015**. La relazione al disegno di legge spiega dettagliatamente l'iter seguito per l'esecuzione della summenzionata procedura contabile, evidenziando le partite rimaste da regolarizzare distinte per rubrica e allegando la relativa documentazione. **Il totale delle partite sospese ammonta ad euro 218.243.111,27, secondo il prospetto riportato nella successiva tabella 1.**

Tabella 1

PARTITE SOSPESE - CONTABILITA' SPECIALI	
CONTABILITA' 15	
ANTICIPAZIONI COMUNI (ex art.11, L.R. 6/2009 - ex art.46, L.R. 11/2010)	€ 26.047.879,81
ANTICIPAZIONI ATO	€ 8.842.643,96
ANTICIPAZIONE PRELEVAMENTO CCP C/Trasporti	€ 953.936,05
CONTABILITA' 16	
SOMME ECCEDENTI ERRONEAMENTE CONTABILIZZATE	€ 634.921,94
CONTABILITA' 38	
MANDATI IN CONTO SOSPESO	€ 257.368,03
CONTABILITA' 12	
POS POLI MUSEALI	€ 72.235,08
PIGNORAMENTI e Chiusura POP 1994- 1999 - linea di finanziamento FES	€ 181.434.126,40
TOTALE	€ 218.243.111,27

Tale cifra può essere divisa in due categorie:

- euro 132.909.978,64 (partite contabili sospese per espropriazione forzata presso terzi, da regolarizzare con il presente di segno di legge)

- euro 85.333.132,63 (partite da regolarizzare nel corso del 2016).

Il successivo prospetto (tabella 2) riporta le risultanze della procedura sui sospesi, distinta per rubriche, in due colonne relative alla regolarizzazione 2015 (per cui si chiede il riconoscimento con la presente legge) e alle partite ancora da regolarizzare.

Tabella 2

Assessorati regionali	Regolarizzazioni 2015	Partite sospese da regolarizzare
Presidenza	2.166.775,79	2.351.574,59
	1.039.802,31	
Attività Produttive	5.798.900,33	-
Beni Culturali e I.S.	6.747.205,52	-
Economia	-	-
Energia e Servizi	2.861.052,91	-
	1.577.233,05	
Famiglia, P.S. e Lavoro	25.262,25	3.732.310,84
	73.013,32	
	32.380,83	
	12.623,91	
	686,97	
	2.198.608,64	
	1.242,74	
	7.875,57	
	95.065,69	
7.165.881,97		
Autonomie Locali e F.P.	1.284,18	704,84
	17.753,24	
Infrastrutture e Mob.	27.502.072,03	-
Istruzione e Formazione	-	42.439.557,86
Agricoltura e Pesca	16.059.271,65	-
Salute	16.136.631,55	-
	322.617,44	
Territorio e Ambiente	258.059,63	-
Turismo e Spettacolo	2.562.452,39	-
TOTALE	132.909.978,64	48.524.147,76

Si specifica che il residuo di euro 48.524.147,76 va a confluire sul totale di 85.333.132,63 (partite da regolarizzare nel corso del 2016).

3. Profili di criticità.

E' evidente che il riconoscimento del debito fuori bilancio richiesto con il presente disegno di legge dà luogo ad una operazione di natura "straordinaria" connessa alla prima applicazione della nuova disciplina contabile, che richiede, a regime una procedura di regolarizzazione delle partite sospese da concludersi nell'ambito di ciascun esercizio finanziario. Tuttavia appare necessario, in vista dell'esame e conseguente istruttoria da parte della Commissione, segnalare i seguenti profili di criticità:

- secondo quanto indicato dalla relazione al disegno di legge, dall'esame dei dati dei pagamenti effettuati dal cassiere dal 1999 al 2015, l'importo di euro 141.187.901,67 è riferibile a pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive nei confronti della Regione siciliana, quale terzo pignorato. A fronte di tale cifra, viene chiesto il riconoscimento del debito fuori bilancio di euro 132.909.978,64. Si chiede al Governo, ad integrazione di quanto già indicato nella relazione tecnica e nei suoi allegati, di fornire chiarimenti sulla **natura giuridica di tali partite sospese** ed, in particolare:
 - a) se trattasi interamente di azioni esecutive e se sia intervenuta sentenza, o vi siano alcune partite riconducibili ad altre categorie di debiti fuori bilancio fra quelle previste dall'articolo 73 del D.lgs. 118/2011;
 - b) quali siano i titoli giuridici a fondamento delle relative partite, anche in considerazione del fatto che dall'esame della documentazione allegata non sempre è dato evincere tali elementi;
- dall'esame della relazione e dai suoi allegati non sempre è dato evincere le **motivazioni che hanno impedito la normale regolarizzazione contabile**. La relazione tecnica in svariati casi si limita a registrare che "Non sono state fornite le motivazioni che hanno impedito la normale emissione dei relativi titoli di spesa di regolarizzazione", mentre la documentazione allegata è molto eterogenea e varia da dipartimento a dipartimento (sono infatti allegati i decreti dirigenziali di riferimento, mentre soltanto in alcuni casi

sono presenti i relativi allegati e le note con cui si relaziona sullo svolgimento del procedimento contabile);

- Dal punto di vista formale, infine, dalle interlocuzioni in corso con il governo, è stata rappresentata la necessità di individuare **all'interno dell'allegato di cui alla presente legge** le tipologie di spesa per cui si chiede la regolarizzazione.