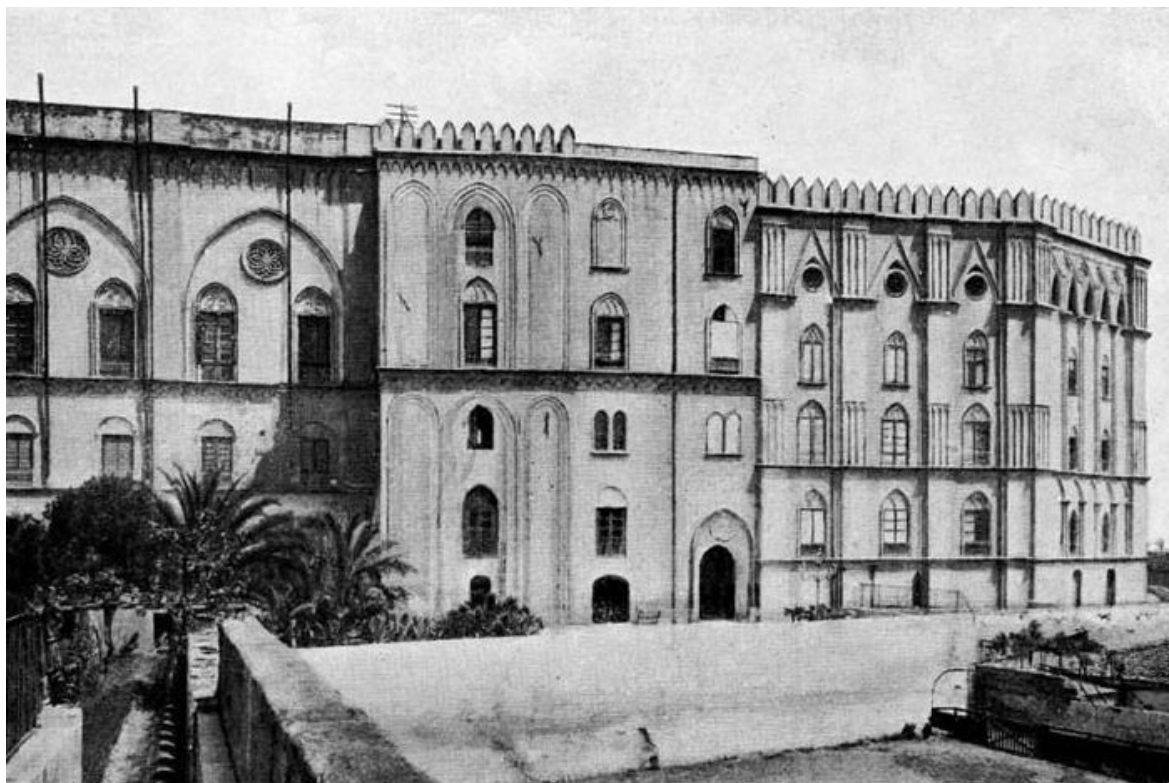




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



SERVIZIO STUDI
UFFICIO DEL BILANCIO

DOCUMENTO 31 - 2019

Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2018

NOTA AGGIORNATA AL 23 DICEMBRE 2019

XVII Legislatura



Servizio Studi

Ufficio del bilancio, fondi comunitari ed extraregionali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@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.

QUADRO NORMATIVO

La coerenza con l'ordinamento finanziario dell'Unione Europea, incentrato sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, ha indotto all'introduzione del principio del pareggio di bilancio con disposizioni di rango costituzionale (v. legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1), le quali vincolano il complesso delle pubbliche amministrazioni alle regole del buon andamento, in conformità alla nuova formulazione dell'art. 97 Cost. Infatti, la riforma dei controlli sugli enti territoriali di rilevanza costituzionale appartiene al duplice ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e del coordinamento della finanza pubblica (art.117 Cost., rispettivamente, comma 2 lett. e), e comma 3), ad ognuno dei quali la giurisprudenza costituzionale ha dedicato particolare attenzione ed approfondimento . In tali ambiti di materia, ma soprattutto al fine del coordinamento della finanza pubblica, la disciplina statale ha optato verso il rafforzamento dei controlli sugli enti territoriali, per l'attuazione dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e dell'obbligo degli Stati membri di rispettare l'equilibrio complessivo del bilancio nazionale. Nella nuova prospettiva costituzionale, il coordinamento della finanza pubblica, e l'armonizzazione del sistema dei conti pubblici, si avvalgono dei controlli di regolarità e di legittimità affidati alla Corte dei conti, al fine di prevenire le situazioni di squilibrio di bilancio, e le pratiche contrarie alla copertura preventiva della spesa, entrambe lesive della sana gestione finanziaria, e dell'unità economica della Repubblica (*ex multis* in C. Cost. nn. 266 e 60/2013, 39/2014).

La rendicontazione rappresenta un adempimento fondamentale del processo di pianificazione controllo inerente alla gestione. Il rendiconto misura, infatti, ciò che si è realizzato in termini di valori, grandezze monetarie quantitative e produce una informazione che riguarda la realizzazione degli indirizzi politici ed il rispetto dei programmi evidenziando gli scostamenti dei risultati raggiunti rispetto alle previsioni.

Per effetto delle novità introdotte dal decreto legislativo n.126/2014 (“Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118”), il processo normativo di armonizzazione dei sistemi contabili, già dall'anno 2015 ha prodotto gli effetti propri della fase di prima implementazione, contraddistinta dall'introduzione di diversi principi contabili generali, tra i quali il principio della competenza finanziaria “potenziata”, e dell'impegno contabile conforme al momento di esigibilità della spesa, che costituiscono alcuni tra gli elementi più innovativi della riforma contabile degli enti territoriali. Sul fondamento dei nuovi principi contabili, le Regioni e gli enti locali sono vincolate annualmente al riaccertamento dei residui attivi e passivi, secondo una procedura analitica e di dettaglio, che consente di avvicinare la competenza finanziaria alla competenza economica, ed il principio di competenza al principio di cassa (v. art. 3 commi da 4 a 16 decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118, modificati dal decreto legislativo n.126/2004).

Il rendiconto generale delle regioni è composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Il **conto del bilancio** dimostra i risultati finali della gestione rispetto alle autorizzazioni contenute nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione. Per ciascuna tipologia di entrata e per ciascun programma della spesa, il conto del bilancio comprende, distintamente per residui e competenza:

a) per l'entrata le somme accertate, con distinzione della parte riscossa e di quella ancora da riscuotere;

b) per la spesa le somme impegnate, con distinzione della parte pagata, di quella ancora da pagare e di quella impegnata con imputazione agli esercizi successivi, che costituisce il fondo pluriennale vincolato.

Il **conto economico** evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto dei relativi principi contabili.

Lo **stato patrimoniale** rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio.

Tale documento contiene anche i beni del demanio e i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione. L'elenco di tali crediti, distinti dai residui attivi, va allegato al rendiconto della gestione.

Il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità e i termini per la sua presentazione al consiglio regionale.

Prima di essere approvato per il raccordo degli esiti di tutte le attività di controllo -a rilevanza interna ed esterna- e per la verifica dei risultati di amministrazione, fondata sulla concordanza dei dati risultanti dal rendiconto, sia per l'entrata, che per la spesa, il rendiconto è soggetto al giudizio di parificazione da parte della rispettiva sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

La parificazione costituisce il momento di congiunzione tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica; funzioni che mirano ad assicurare, in favore dei cittadini, l'uso corretto delle risorse che essi versano con il prelievo tributario per il funzionamento della Pubblica amministrazione e dei servizi (Pres. A. Buscema, Relazione Giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, Roma 26 giugno 2018).

In particolare, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, conferma che il raffronto dei risultati del rendiconto generale, è fondato sul riferimento all'intero ciclo della programmazione finanziaria annuale, e dunque sul riferimento, non solo alla legge di bilancio, ma anche all'eventuale legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio, alla legge di assestamento, ed alle leggi e ai provvedimenti di variazione (v. delibera Sezione Autonomie n. 9/SEZAUTO/2013/INPR confermata sul punto dalle successive). L'ampiezza dei riferimenti di raffronto rinvia giustificazione nel fine primario "di consentire ai Consigli regionali l'esercizio del controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell'organo esecutivo", **nella piena realizzazione del rapporto di ausiliarità dell'attività di parificazione nei confronti delle Assemblee legislative. Il collegamento teleologico fra le attività di parifica, e la legge regionale di approvazione del rendiconto, è espressamente indicato dalle disposizioni di legge, nella parte in cui precisano che "la decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale"** (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012). Pertanto, con il giudizio di parifica, il sistema dei controlli della Corte dei conti, operando in posizione di indipendenza rispetto all'Organo legislativo, s'inserisce obbligatoriamente e con legittimazione piena, nel rapporto fra l'organo di governo regionale e l'assemblea legislativa, conferendo certezza documentale e probatoria al rendiconto predisposto dall'amministrazione. **Alla decisione della Corte dei conti fa seguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, senza che possa essere evocata alcuna forma d'indebita e/o reciproca "ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti", costituendo esercizio di "autonoma funzione politica"** (v. ab imis Corte Cost. n. 121/1966). Infatti, è pacifico nella giurisprudenza costituzionale, che nella decisione sul rendiconto, le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti, si presentano distinte e non confliggenti (v. in C. Cost. n. 72/2012). L'esercizio dell'attività di un organo a rilevanza costituzionale dotato d'indipendenza, non è suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se si esprime in «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno».

Con particolare riferimento ai rapporti tra il giudizio di parificazione e la successiva legge di approvazione del rendiconto – per effetto della quale le risultanze finali della gestione acquisiscono il carattere di immodificabilità e incontrovertibilità - nella sentenza 274/2017, la Corte costituzionale ha, tra l'altro, sottolineato l'esigenza che le risultanze del rendiconto rappresentino un fermo punto di partenza degli esercizi successivi, in ossequio al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. "Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio considerato nella sua prospettiva dinamica, come continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra

risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”. In particolare, in quell’occasione, il giudice delle leggi rimarcava come, già in sede di parifica del rendiconto, la competente sezione di controllo della Corte dei conti non avesse validato alcune partite di bilancio del rendiconto regionale senza che la successiva legge di approvazione del rendiconto ne avesse preso atto ai fini della rideterminazione del risultato di amministrazione.

Anche con le pronunce n. 89 del 2017 e 49 del 2018 la Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi sulle modalità con le quali la legge di approvazione del rendiconto si sia conformata, solo in parte, alle correzioni richieste dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parifica.

Pertanto, l’intervento della Corte dei Conti non può considerarsi una semplice sollecitazione ad adeguarsi ai rilievi mossi, atteso che i consigli regionali devono essere garanti della veridicità e della attendibilità dei conti, in considerazione di quanto affermato dalla Corte Costituzionale, secondo cui il bilancio è un “bene pubblico”.

Al fine di garantire una gestione del sistema finanziario mirata al raggiungimento della gestione del bilancio quale “bene della collettività”, in termini di efficienza, economicità, efficacia, razionalità e soprattutto fattibilità finanziaria delle scelte allocative effettuate (cfr. art. 97 Cost.), il Legislatore regionale non può sottrarsi al rispetto dei principi costituzionali, né alla interpretazione della legislazione contabile attraverso la lettura offerta dalla Corte Costituzionale.

Per assicurare lo svolgimento di tale compito al parlamento - con l’approvazione di una legge conforme dal punto di vista sostanziale agli esiti della parifica, anche ai fini del successivo scrutinio di costituzionalità della medesima legge, nonché della connessa manovra di assestamento - il Governo, titolare di iniziativa legislativa riservata sui documenti contabili, deve assicurare, con la presentazione del disegno di legge di approvazione del rendiconto, l’adeguamento alle osservazioni contenute nel giudizio di parificazione, secondo forme e modalità che formeranno oggetto di verifica da parte della Corte dei conti, e non limitarsi ad un generico impegno a recepire tali rilievi non appena possibile.

NOTA DI LETTURA

Il disegno di legge “Approvazione del Rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2018 e Rendiconto consolidato dell’esercizio 2018 di cui al comma 8 dell’articolo 11 del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni”, è pervenuto agli Uffici dell’Assemblea regionale il giorno 18 dicembre 2019.

Esso ha ad oggetto il Rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2018 sottoposto a parifica della Corte dei Conti che, nella seduta del 13 dicembre 2019, ne ha dichiarato la regolarità,

con eccezione di alcune partite la cui irregolarità è emersa nel corso delle verifiche ed i cui dettagli sono evidenziati nella decisione della Corte.

Le predette irregolarità condizionano la quantificazione del risultato di amministrazione e del disavanzo di amministrazione. Quest'ultimo, incrementandosi, va ad incidere sui saldi della Regione.

Non può non osservarsi che quest'anno il giudizio di parifica è intervenuto a pochi giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario e dunque dalla scadenza del termine per l'approvazione dei documenti contabili.

Dalla lettura del disegno di legge, si evince che il Governo regionale ha sottoposto all'esame dell'Assemblea regionale il Rendiconto approvato con la delibera di Giunta dell'8 agosto 2019 n. 280, intervenuta prima della parifica del predetto documento contabile.

Si rileva che il disegno di legge in esame si discosta dalla legge di approvazione del Rendiconto dell'esercizio 2017. In particolare nella tabella che segue si evidenziano le sostanziali differenze tra le due soluzioni adottate.

DDL 670	Legge regionale n. 20/2018
Rendiconto generale 2018	Rendiconto generale 2017
<p>Art. 1.</p> <p><i>Approvazione del Rendiconto generale della Regione</i></p> <p>1. È approvato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2018, nella formulazione oggetto del giudizio di parificazione della Corte dei Conti Sezioni Riunite per la Regione Siciliana di cui alla Deliberazione n. 6/2019/SS.RR./PARI del 13 dicembre 2019, nelle risultanze di cui agli articoli seguenti e, come previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, e dalla normativa applicabile, composto dai seguenti allegati:</p> <p>(omissis)</p>	<p>Art. 1.</p> <p><i>Approvazione del Rendiconto generale della Regione</i></p> <p>1. È approvato il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017, nella formulazione oggetto del giudizio di parificazione della Corte dei Conti-Sezioni Riunite per la Regione siciliana di cui alla deliberazione n. 4/2018/SS.RR./PARI del 20 luglio 2018, con le rettifiche di cui agli allegati A e B conseguenti al predetto giudizio, nelle risultanze di cui agli articoli seguenti e, come previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni e dalla normativa applicabile, composto dai seguenti allegati:</p> <p>(omissis)</p>

La soluzione legislativa adottata in occasione dell'approvazione del Rendiconto 2017 prevedeva, correttamente, all'art.1 il recepimento delle modifiche necessarie a seguito delle irregolarità emerse in sede di parifica, con conseguenti modifiche delle risultanze.

Nel disegno di legge in esame, il Governo ha scelto una via differente. Infatti, in considerazione della differenza fra l'articolo 1 della legge n. 20/2018 e l'articolo 1 del disegno di legge in esame, all'art. 9 di quest'ultimo si prevede che la Regione attui le misure necessarie alle correzioni, rinviando le proprie azioni "entro i termini del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019", senza peraltro indicare le modalità di intervento.

Tale soluzione non crea alcun collegamento con le eventuali scelte di assestamento del bilancio previsione per il 2019, non modificando gli allegati del Rendiconto generale per il 2018 che andrebbero in approvazione con l'art. 1 del disegno di legge. Tra questi, basti ricordare gli allegati 6 (quadro generale riassuntivo), 7 (equilibrio di bilancio) e 8 (risultato di amministrazione e risultato di amministrazione per natura Fondi).

Si chiede, pertanto, al Governo di chiarire le ragioni che hanno indotto alla diversa formulazione del testo del disegno di legge.

Con riferimento all'emendamento di riscrittura dell'articolo 9 presentato dal Governo prima dell'apertura della discussione, lo stesso va nella direzione di una maggiore comprensibilità del testo, ma andrebbe quanto meno approfondito in sede di attività istruttoria della Commissione Bilancio l'impatto sui saldi e le conseguenti modalità di intervento.

Per quanto attiene, infine, alla questione relativa alle modalità di copertura del maggiore disavanzo discendente dalla applicazione delle rettifiche suggerite dalla Corte, parrebbe che il Governo intenda provvedervi in armonia con le previsioni del decreto legislativo 118 del 2011 che, all'articolo 42 commi 1 e 12, prescrive le modalità di gestione del predetto disavanzo.

Di seguito si riportano le norme appena citate:

- **Comma 1:** Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare, secondo le modalità previste al comma 12.

- **Comma 12: L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1**, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, **è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione**. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. **Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo** nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale.

Dalla relazione all'emendamento presentato si evince che l'intervento del Governo regionale interesserà il disegno di legge di assestamento del bilancio di previsione 2019 di prossima presentazione all'Assemblea regionale, e il Rendiconto generale della Regione per l'anno 2019. La sommatoria dei due interventi dovrebbe ricomporre il maggiore disavanzo determinato dalle verifiche della Corte.

Per le ragioni sopra descritte, appare necessario che il Governo fornisca chiarimenti approfondendo le seguenti questioni:

- a) **la ragione per la quale il contenuto del disegno di legge in esame sia diverso da quello dei precedenti esercizi finanziari, compreso quello dell'anno scorso;**
- b) **la tempistica e le modalità di applicazione sui documenti contabili della Regione delle rettifiche rese necessarie a seguito del giudizio di parifica, avuto particolare riguardo alle operazioni da effettuarsi in sede di assestamento del bilancio di previsione 2019 e a quelle da effettuarsi in occasione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2019.**