

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Consigliere	Rossana Rummo
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Primo Referendario	Michela Muti

nella Camera di consiglio del 21 giugno 2018

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il D.Lgs. n.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali);

Visto l'art.7, co.8, della legge 5 giugno 2003, n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, come modificato dall'art.10-bis del D.L. n.113/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n.160/2016;

Vista l'ordinanza n.64/2018 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella Camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Manfredonia (FG), con nota n.18004 del 25 maggio 2018, chiede l'interpretazione di questa Sezione in merito alla norma (non specificata), contenuta nella legge n.205/2017, che, secondo l'amministrazione, *"ha autorizzato gli enti, a fronte dell'esistenza di alcune condizioni, a riaprire o a effettuare il riaccertamento straordinario sui residui precedenti l'esercizio 2015, in particolar modo nel caso in cui non sia stato effettuato oppure siano emersi importanti rilievi sullo stesso da parte della Corte dei conti o del Ministero dell'Economia e delle Finanze"*.

Il Comune di Manfredonia chiede di conoscere *"la declinazione dei rilievi della Corte dei conti, indicati dalla stessa"*.

DIRITTO

In ordine alla ammissibilità oggettiva della richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Manfredonia, presumibilmente riferita all'interpretazione dell'art.1, comma 848, della legge di bilancio 2018, considerato che, con la deliberazione n.57/PRSP/2017 relativa allo stesso Comune, questa Sezione accertava numerose illegittimità e criticità e disponeva l'adozione di misure correttive, il Collegio ritiene opportuno precisare preliminarmente che il parere della Sezione non può tradursi in un nuovo giudizio sulla regolarità del riaccertamento straordinario dei residui effettuato dall'ente all'1.1.2015, atteso che trattasi di questione che la medesima Sezione valuta in diversa sede allorché, ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000, esercita quel controllo finanziario che la giurisprudenza costituzionale ascrive alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità al fine di garantire l'interesse obiettivo alla regolarità delle gestioni e alla salvaguardia della finanza pubblica.

A fronte della possibile interferenza con l'esercizio di tale fondamentale controllo demandato alla Magistratura contabile, e segnatamente alla medesima Sezione di controllo oggi investita della richiesta di parere, la funzione consultiva non può che diventare recessiva (Sez. controllo Sicilia, n.116/2018/PAR).

Fermo restando che è, quindi, consentito dare risposta al quesito posto solo in termini generali ed astratti e che ogni decisione rimane di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente, considerato che, in merito alla ammissibilità soggettiva e oggettiva del quesito oggi sottoposto all'attenzione della Sezione, nei limiti esposti, ricorrono le condizioni e i requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, questa Sezione ritiene di procedere subito ad analizzare il merito della questione esposta.

Per poter procedere a dare risposta al quesito posto nei limiti indicati, come già avvenuto con la deliberazione n.44/2018/PAR, adottata da questa Sezione a seguito di analoga richiesta di parere di altro Comune e le cui conclusioni sono state sostanzialmente condivise da altra Sezione (Sez. controllo Sicilia, n.116/2018/PAR), è necessario illustrare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

L'art.3, comma 7, del D.Lgs. n.118/2011 stabilisce che i Comuni, *"contestualmente alla approvazione del rendiconto 2014"*, con deliberazione di Giunta e previo parere del Revisore, dovevano provvedere al riaccertamento straordinario dei residui al fine di adeguare gli stessi alla nuova competenza finanziaria. Il successivo comma 8, tra l'altro, precisa che *"l'operazione di*

riaccertamento di cui al comma 7 è oggetto di un unico atto deliberativo” e dispone che “in caso di mancata deliberazione del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, contestualmente all’approvazione del rendiconto 2014, agli enti locali si applica la procedura prevista dal comma 2, primo periodo, dell’art.141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267”, vale a dire la procedura di scioglimento del Consiglio comunale. L’art.2, comma 1, del decreto legge n.78/2015, convertito in legge n.125/2015, aveva sostanzialmente differito i termini per effettuare il riaccertamento straordinario dei residui dal 30 aprile 2015 (termine di approvazione del rendiconto 2014) al 15 giugno 2015.

Il riaccertamento straordinario dei residui “è l’operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo stock dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell’attuazione dell’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. 23 giugno 2011, n.118, integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n.126. Un’operazione la cui straordinarietà ha comportato la necessità che la stessa fosse condotta dagli enti locali alla luce, in primis, dei principi di prudenza ed effettività, anche al fine di consentire l’emersione della reale situazione finanziaria degli stessi enti” (Sez. Autonomie n.31/SEZAUT/2016). Trattasi di operazione “non frazionabile e non ripetibile” (Sez. Autonomie n.4/SEZAUT/2015).

L’espletamento di un corretto riaccertamento straordinario dei residui costituiva, quindi, uno strumento basilare per un corretto avvio della nuova contabilità.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, anche in applicazione dell’art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000, sono state frequentemente chiamate ad esaminare il predetto adempimento, sia sotto il profilo procedurale, in relazione al corretto espletamento delle operazioni svolte, che sotto il profilo sostanziale, al fine di valutare la relativa incidenza sulla reale situazione finanziaria dell’ente. Una cattiva applicazione di tale istituto determinerebbe, infatti, varie conseguenze negative quali, ad esempio, uno scorretto ricorso alle modalità di ripiano stabilite dal D.M. 2 aprile 2015 (ripianto trentennale), molto più favorevoli di quelle normalmente consentite oppure la scorretta determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le Sezioni di questa Corte hanno, quindi, dovuto affrontare, sin dalla fase iniziale del passaggio al nuovo sistema contabile, questioni legate ad una non corretta applicazione della predetta disciplina. La legittimità di una “rettifica” degli atti di riaccertamento straordinario, precedentemente adottati, era stata oggetto di attenzione da parte della Sezione controllo Liguria con la deliberazione n.2/PRSP/2016 che aveva praticamente ammesso la possibilità di correggere eventuali errori effettuati nella attività di riaccertamento straordinario non oltre la data di approvazione del rendiconto 2015 (30 aprile 2016), ciò all’evidente scopo di consentire all’ente

interessato di correggere rapidamente gli eventuali errori commessi piuttosto che continuare ad operare in una situazione di illegittimità. Altra Sezione (Sez. controllo Calabria n.52/PAR/2016) aveva evidenziato, invece, sulla base di quanto testualmente disposto dall'art.3, co.8, del D.Lgs. n.118/2011, l'unicità dell'attività di riaccertamento straordinario, aspetto sostanzialmente affermato anche dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.4/SEZAUT/2015) secondo la quale *"l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile"*, con la possibilità di apportare eventuali rettifiche solo tramite il riaccertamento ordinario (art.3, co.4, del D.Lgs. n.118/2011). Un sostanziale atteggiamento ostativo rispetto a eventuali rettifiche, in conformità al principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011 e al principio 9.3 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n.118/2011, è stato espresso anche più recentemente in sede di controllo (Sez. controllo Sicilia n.206/2016/PRSP; Sez. controllo Umbria, n.34/2018/PRSE).

Con riferimento alla problematica esposta, come già più volte evidenziato in passato (deliberazioni n.189/PRSP/2016 e n.39/PRSP/2017), rilevato che occorre distinguere tra l'ipotesi di omesso riaccertamento straordinario entro i termini stabiliti dalla legge e l'ipotesi in cui si manifesta la necessità di rettificare un riaccertamento straordinario effettuato nei termini di legge a causa dell'intervenuto accertamento della presenza di illegittimità e/o errori, in conformità all'orientamento seguito anche da altre Sezioni regionali, questa Sezione ha ritenuto, quando necessario, di poter imporre all'ente controllato di rivedere il riaccertamento straordinario effettuato e/o, quando necessario, previa corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ottenuta, di rideterminare la parte disponibile da iscrivere tra le spese del bilancio 2015 e seguenti e di formulare un nuovo programma di recupero del maggiore disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario alla data dell'1 gennaio 2015, al fine di tenere conto delle criticità accertate in sede di controllo.

Questo orientamento ermeneutico, volto chiaramente ad evitare il perpetuarsi nel tempo degli effetti di iniziali errori e/o illegittimità e a ricondurre la contabilità dell'ente interessato nell'alveo della corretta applicazione della disciplina contabile, trova corrispondenza nell'art.1, comma 848, della legge di bilancio 2018, norma alla quale, verosimilmente, il Comune di Manfredonia fa riferimento nella richiesta di parere.

Il legislatore ha, infatti, espressamente previsto che *"i comuni che non hanno deliberato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, nonché quelli per i quali le competenti sezioni regionali della Corte dei conti o i servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze hanno accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015, provvedono,*

contestualmente all'approvazione del rendiconto 2017, al riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 provenienti dalla gestione 2014 e precedenti, secondo le modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 28 febbraio 2018. L'eventuale maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario è ripianato in quote costanti entro l'esercizio 2044, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015". In attuazione di questa disposizione è stato recentemente adottato il decreto ministeriale del 12 febbraio 2018.

La predetta disciplina, per il suo tenore letterale, risulta applicabile, sostanzialmente, solo in due diverse ipotesi: per i Comuni che *non* hanno effettuato il riaccertamento straordinario e per i Comuni che, a seguito del riaccertamento straordinario effettuato, sono stati destinatari di rilievi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e dei Servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze per aver *"accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015"*. Non risultano, invece, contemplate espressamente altre ipotesi che pure possono condurre ad una illegittima quantificazione della parte disponibile da ripianare quale, ad esempio, la scorretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità.

In virtù di quanto indicato, pur in presenza di un accertamento da parte della Corte dei conti, la norma richiamata non risulta applicabile quando è rilevabile una criticità diversa dalla *"presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015"*. Quando non ricorrono esattamente le condizioni richieste dalla legge, quindi, vale solo quanto eventualmente accertato e disposto dalla competente Sezione di controllo ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000.

La recente disciplina in tema di nuovo riaccertamento straordinario contenuta nell'ultima legge di bilancio, per il suo carattere evidentemente eccezionale, risulta dunque di stretta interpretazione. Essa costituisce, infatti, una deroga al menzionato principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario, principio necessario per il passaggio al nuovo sistema contabile senza avallare comportamenti opportunistici ed elusivi. A tanto si aggiunge che, se il legislatore avesse voluto, avrebbe certamente potuto prevedere un nuovo riaccertamento straordinario anche per le altre diverse situazioni che pure possono incidere sulla esatta quantificazione della parte disponibile.

Pertanto, in assenza di una espressa previsione di legge, non è consentito procedere ad un nuovo riaccertamento straordinario, con distribuzione del conseguente ripiano in un arco di tempo trentennale, per porre rimedio a criticità diverse da quelle espressamente previste dalla legge.

In conclusione, l'art.1, comma 848, della legge di bilancio 2018 non ha abolito il generale principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario e costituisce una norma non applicabile, in via estensiva o analogica, al di fuori delle circoscritte ipotesi espressamente previste.

Fermo restando l'obbligo di dare attuazione a quanto disposto dalla Corte dei conti in applicazione dell'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000, qualsiasi diversa misura correttiva dovrà essere adottata mediante gli strumenti ordinari previsti dalla legge.

P. Q. M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Si dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Manfredonia (FG).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 21 giugno 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Cosmo Sciancalepore

F.to Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 21 giugno 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo