

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 14601 70.11.19 del 25 giugno 2019 / Pos. n. 10

Oggetto: CRIAS - Applicazione del D.Lgs. n. 118/2011- Modalità di redazione del bilancio.

Assessorato regionale delle attività produttive
Dipartimento regionale delle attività produttive
(rif. nota 23 maggio 2019, n. 35036)

e p.c.

Assessorato regionale dell'economia
Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro
Ragioneria generale della Regione

1. Con la nota in riferimento, introitata al protocollo 28 maggio 2019, n. 12043, codesto Assessorato rappresenta che la Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane (CRIAS), sulla scorta del parere di questo Ufficio n. 45/2006, ha predisposto *“almeno sino all'esercizio 2014, un unico prospetto di bilancio, ... rappresentando nello stesso sia la situazione economico/patrimoniale della gestione propria dell'Ente che quella del Fondo Unico a gestione separata ex art. 64 L.R. n. 6/1997”*.

Osserva codesto Richiedente che a seguito dell'entrata in vigore, nell'ordinamento regionale, della riforma di armonizzazione contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011, la soluzione individuata da questo Ufficio in ordine alle modalità di redazione del bilancio della CRIAS nel richiamato parere n. 45/2006 *“non appare più percorribile”*, ciò tenuto conto, peraltro, che il suddetto Ente e il Fondo Unico a gestione separata, negli allegati A e B alla deliberazione di Giunta regionale n.

21/2018, sono stati qualificati, l'uno quale “ente strumentale della Regione”, e l'altro quale “organismo strumentale della Regione”; per conseguenza, ad avviso di codesta Amministrazione, “la CRIAS diventa soggetta all'obbligo di redigere due distinti prospetti di bilancio: uno afferente il fondo unico a gestione separata; l'altro relativo alla gestione corrente propria dell'Ente”.

In relazione a quanto sopra, si pongono le seguenti questioni interpretative.

1° Quesito - Decorrenza delle disposizioni del D. Lgs. n. 118/2011

Con riferimento all'entrata in vigore della predetta riforma, codesto Dipartimento, nel richiamare il disposto dell'art. 7, comma 2, della l.r. n. 8/2018, evidenzia che l'inciso della succitata disposizione “... entro e non oltre il 31 dicembre 2018” pone un elemento di dubbio “sulla decorrenza delle nuove disposizioni, ovvero, se trovino applicabilità dal 2018 oppure dal 2019” e propende per la soluzione interpretativa secondo cui “per gli enti che non vi abbiano già dato applicazione prima, l'obbligo di attuazione della riforma contabile debba decorrere dal 2018 nel senso che gli adempimenti preliminari per l'avvio del nuovo sistema contabile (<a regime> dal 2019) dovrebbero (in teoria) essere espletati entro il termine di presentazione previsto per l'approvazione del bilancio di previsione relativo al triennio 2019-2021”.

2° Quesito – Imputazione contabile di alcune poste al bilancio dell'Ente strumentale o al bilancio del fondo unico a gestione separata

Altra questione sollevata nella richiesta di parere concerne l'imputazione “di alcune poste contabili alla gestione propria dell'ente strumentale” ovvero a quella del “fondo unico a gestione separata di cui all'art. 64 della L.R. n. 6/1997”.

Codesto Richiedente a tal proposito, dopo aver riportato alcune considerazioni espresse nel suddetto parere n. 45/2006, rappresenta che, sulla base delle istruzioni adottate dalla Banca d'Italia con provvedimento 22 dicembre 2005:

“a) i finanziamenti accordati alle imprese artigiane ... non possono essere iscritti nella voce 70 (Crediti verso clientela) dello stato patrimoniale del bilancio di esercizio della CRIAS, bensì, nella situazione patrimoniale del fondo unico a gestione separata di cui all'art. 64 della L.R.n. 6/1997;

b) *gli interessi maturati sui finanziamenti accordati alle imprese artigiane... non possono essere pedissequamente iscritti nel conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS, bensì in quello del fondo unico a gestione separata di cui all'art. 64 della L.R. n. 6/1997;*

c) *le spese correnti direttamente correlate al funzionamento ed all'organizzazione dell'ente (le cui poste contabili devono essere iscritte nel conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS) sarebbero remunerate sia da ricavi costituiti dai <compensi forfettari (commissioni)>” afferenti il rapporto istituzionale tra il committente del servizio (Regione) ed il commissionario del servizio (CRIAS), sia da ricavi corrispondenti ad eventuali altre “entrate proprie” dell'Ente (anche detti componenti positivi andrebbero imputati al conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS);*

d) *il surplus dei ricavi sui costi di esercizio (utile netto di gestione) rilevabile dal conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS, ... andrebbe destinato “ad incremento dei fondi” costituiti presso la CRIAS...”.*

Al riguardo, codesta Amministrazione evidenzia che “*il rapporto funzionale di servizio*” che lega la CRIAS (commissionario del servizio) alla Regione (committente il servizio) si evince dalla formulazione dell'art. 52 della L.R. 23 dicembre 2000, n. 32 secondo cui “*L'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca è autorizzato a concedere, per il tramite della CRIAS, le seguenti agevolazioni a favore delle imprese artigiane:”.*

Inoltre, si fa presente che la CRIAS, per il servizio svolto per il raggiungimento dei fini istituzionali della Regione, non percepisce ormai alcun “*compenso di derivazione regionale*”, per effetto dell'intervenuta soppressione¹ dei commi 3 e 4 dell'art. 64 della L.R. 6/1997, che riconoscevano alla CRIAS rispettivamente una commissione dell'1,50% per l'attività di gestione e di recupero dei crediti svolta ed una commissione del 40% sull'ammontare dei crediti in sofferenza effettivamente recuperati.

¹ Cfr. articolo 129, comma 16, della L.R. 2/2002, come modificato dall'art. 63, comma 9, della L.R. 23/2002

I compensi forfettari introitati dalla CRIAS a carico delle imprese artigiane richiedenti il prestito, ad avviso di codesto Dipartimento, costituirebbero “*entrate proprie*” dell’Ente, “*seppur a destinazione vincolata in quanto finalizzate alla copertura delle spese di gestione*” e, come tali, dovrebbero essere iscritte nel conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS e non alimentare il fondo unico.

A supporto del proprio convincimento, codesto Richiedente richiama le previsioni di cui agli articoli 3, comma 3, e 8, comma 3, della legge regionale 7 maggio 1977 n. 31, nonché dell’art. 16, comma 5, della legge regionale 14 maggio 2009 n. 6, da cui sembrerebbe evincersi che “*la sorte capitale dei finanziamenti accordati alle imprese artigiane resterebbe contabilizzata nella situazione patrimoniale del fondo unico mentre i corrispondenti interessi andrebbero iscritti nel conto economico del bilancio di esercizio della CRIAS, assurgendo per espressa disposizione normativa ad <entrate proprie> dell’Ente se pur a destinazione vincolata (in quanto finalizzate alla copertura delle spese di gestione e non ad alimentare il fondo unico)*”.

Tale soluzione interpretativa viene giustificata da codesta Amministrazione alla luce della considerazione che “*la tesi alternativa, corrispondente all’ipotesi che tutti i ricavi siano da imputarsi al conto economico del Fondo unico a gestione separata ex art. 64 della L.R. n. 6/1997, priverebbe l’Ente di ogni fonte di finanziamento della gestione (stante anche l’avvenuta soppressione delle commissioni di cui ai commi 3 e 4 dell’art. 64 della L.R. 6/1997)*”.

D’altra parte, si evidenzia che “*se ogni tipologia di ricavo fosse imputata al fondo unico a gestione separata la gestione dell’ente non potrebbe generare utili né coprire i costi di gestione*” e “*non si spiegherebbe altrimenti la previsione dell’art. 10 della legge regionale 7 maggio 1977 n. 31, secondo cui <Gli utili netti di gestione della CRIAS sono destinati ad incremento dei fondi presso la stessa costituiti con apposite leggi regionali, in proporzione all’entità dei fondi medesimi>*”.

3° Quesito – Imputazione contabile delle spese legali e di contenzioso

Con riferimento alle spese legali e agli oneri processuali correlati alle pratiche di finanziamento, atteso che la legittimazione processuale non può che essere in capo

all'ente strumentale, dotato di personalità giuridica, e non in capo al fondo unico a gestione separata che, in quanto "*organismo strumentale*", ne risulta privo, codesta Amministrazione prospetta una soluzione che prevederebbe "*una imputazione contabile diretta all'ente (fatta salva la rivalsa verso il fondo di rotazione per il ribaltamento dell'onere con una successiva operazione contabile)*".

Sulle questioni prospettate si chiede a questo Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana di voler esprimere il proprio avviso, rappresentando l'urgenza.

2. In ordine al primo quesito prospettato, appare necessario richiamare la disposizione di cui all'articolo 7, comma 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 che, tra l'altro, così prevede: "*I soggetti di cui al predetto comma 3 dell'articolo 6 danno applicazione alle disposizioni dell'articolo 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3 e successive modifiche ed integrazioni entro e non oltre il 31 dicembre 2018*".

La riportata disposizione fissa il termine perentorio del 31 dicembre 2018 per l'adeguamento da parte dei soggetti di cui all'art. 6, comma 3, della legge regionale n. 16/2017² alla disciplina prevista dall'articolo 11 della legge regionale n. 3/2015³, che già stabiliva, a decorrere dal 1° gennaio 2015, per gli enti e organismi strumentali della Regione l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011.

² Legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, art. 6, comma 3: "*Gli organi di amministrazione degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione o che ricevono comunque contributi regionali, fatti salvi gli enti finanziati con il fondo sanitario regionale, che non adottano il rendiconto generale o il bilancio d'esercizio entro il 30 giugno dell'anno successivo decadono ed ogni atto adottato successivamente a detto termine è nullo e l'Amministrazione regionale che esercita la vigilanza amministrativa nomina entro trenta giorni uno o più commissari per la gestione dell'ente, per l'immediata adozione del documento contabile e per la ricostituzione dell'organo di amministrazione decaduto. Qualora, decorso l'indicato termine di trenta giorni, l'Amministrazione che esercita la vigilanza amministrativa non abbia provveduto alla nomina del commissario o dei commissari, vi provvede l'Assessore regionale per l'economia mediante nomina di funzionari dell'Assessorato*".

³ Legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, art. 11, comma 1, "*Applicazione dei principi contabili e schemi di bilancio*": "*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 i suoi enti e organismi strumentali esclusi gli enti di cui al Titolo II 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. Sono confermate le disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 47 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5*".

Il legislatore regionale quindi, con il suddetto articolo 7, comma 2 ha inteso introdurre un termine ultimo ed inderogabile per l'applicazione della disciplina di armonizzazione contabile di cui al D. Lgs. n. 118/2011 da parte degli enti ed organismi strumentali della Regione Siciliana che ancora non avevano dato attuazione alla riforma.

Pertanto, alla luce della formulazione letterale della norma e della perentorietà del termine risultante dall'espressione "... *entro e non oltre il 31 dicembre 2018*", si esprime l'avviso che l'adeguamento alla riforma del D. Lgs. n. 118/2011 riguardi tutti gli adempimenti di natura contabile ancora da porre in essere a decorrere dalla data di entrata in vigore della l.r. n. 8/2018, anche attinenti allo stesso esercizio finanziario 2018.

Con riferimento al secondo quesito formulato si osserva quanto segue.

La Cassa regionale per il credito dalle imprese artigiane (CRIAS) è un ente pubblico economico⁴ strumentale della Regione, la cui funzione fondamentale è quella di favorire lo sviluppo delle imprese artigiane mediante il finanziamento pubblico.

L'art. 64, comma 1, della l.r. 7 marzo 1997, n. 6 ha istituito presso la CRIAS "*un unico fondo a gestione separata*" da destinare agli interventi previsti dalla normativa sul credito agevolato a favore degli artigiani, nel quale sono confluiti i fondi a gestione separata già istituiti presso la medesima CRIAS con precedenti leggi regionali.

Come già precisato dallo Scrivente nel richiamato parere n. 45/2006, l'Ente in parola svolge un'attività di servizio in quanto gestisce "*per conto della Regione il fondo dalla stessa Regione assegnatole per lo svolgimento dei compiti istituzionali*" e non assume il rischio delle operazioni di finanziamento atteso che le eventuali perdite subite nei finanziamenti gravano sul medesimo fondo unico.

Il "*rapporto funzionale di servizio*" tra la Regione (committente) e la CRIAS (commissionario) risulta particolarmente evidente dalla formulazione dell'art.52, comma 1, della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 32, a mente del quale

⁴Cfr. Cass., 20 settembre 1996, n. 8360 e Cass., Sez. Un., 12 giugno 1992, n. 7231

l'Assessorato regionale delle attività produttive (già Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca) è autorizzato a concedere, “*per il tramite della CRIAS*”, le agevolazioni ivi previste a favore delle imprese artigiane.

Dalla formulazione letterale di tale ultima disposizione risulta, invero, evidente che le risorse finanziarie erogate dalla CRIAS costituiscono somme messe a disposizione dalla Regione e gestite dal predetto Ente in funzione del summenzionato rapporto di servizio.

La questione per la quale si chiede l'avviso dello Scrivente attiene all'individuazione del destinatario degli interessi sulle operazioni di prestito e, in particolare, se gli stessi debbano essere imputati contabilmente alla CRIAS ovvero al fondo unico.

Al riguardo si evidenzia, in via generale, che l'obbligazione connessa al pagamento degli interessi è “*una particolare obbligazione pecuniaria, avente carattere accessorio rispetto alla obbligazione principale pur essa a contenuto pecuniario*”⁵, configurandosi gli interessi quali prestazioni, che si aggiungono ad essa per decorso del tempo e commisurate ad un'aliquota percentuale della stessa, c.d. “*tasso*” o “*saggio*” di interesse. La natura accessoria dell'obbligazione di interessi assume rilevanza nel collegamento genetico con l'obbligazione principale, in quanto l'obbligo di corrispondere gli interessi inizia con il sorgere dell'obbligazione principale e cessa con l'estinzione della stessa.

Dalla natura accessoria dell'obbligazione degli interessi rispetto a quella di restituzione del capitale sembra potersi desumere che, nella fattispecie in esame, l'imputazione contabile dei medesimi interessi, salva una diversa espressa previsione, segua quella del capitale e, quindi, andrebbe ricondotta nel fondo unico a gestione separata.

Si osserva altresì che dall'analisi testuale delle norme richiamate da codesto Dipartimento (art. 3, comma 3, e art. 8, comma 3, della l.r. n. 31/1977 e art. 16, comma 5, della l.r. n. 6/2009) non si evince una destinazione degli interessi diversa da quella prevista per il rimborso del finanziamento. In altri termini, le disposizioni testè richiamate si limitano a prevedere a carico del beneficiario due distinte

⁵ Cfr. Torrente-Schlesinger “Manuale di diritto privato, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

obbligazioni, quella relativa al tasso applicato sul finanziamento e quella relativa alla commissione per il servizio svolto dalla CRIAS, senza alcun esplicito riferimento al destinatario degli interessi.

Pertanto, in assenza di alcuna espressa indicazione circa la possibilità di attribuire alla CRIAS gli interessi sul finanziamento, si esprime l'avviso che gli stessi debbano confluire nel fondo unico, non rinvenendosi nella formulazione letterale delle norme sopra richiamate argomenti utili a supportare l'eccezione alla regola generale, evidenziata da codesta Amministrazione nella richiesta di parere, secondo cui *“l'imputazione degli interessi attivi al conto economico del fondo unico a gestione separata di cui all'art. 64 della L.R. n. 6/1997 segue la correlata analoga imputazione al medesimo fondo unico della sorte capitale”*.

Del resto, non appare sorretto da alcun argomento ermeneutico quanto prospettato da codesto Dipartimento che fa leva sulla necessità di assicurare all'Ente i fondi necessari per il proprio finanziamento, anche a seguito della avvenuta soppressione delle commissioni di cui all'art. 64, commi 3 e 4, della l.r. n. 6/1997, trattandosi di scelte riservate esclusivamente al legislatore regionale e non potendosi sanare eventuali criticità in via interpretativa.

Riguardo al terzo quesito, come correttamente rappresentato da codesto Dipartimento, la legittimazione processuale non può che essere ascritta solo in capo all'Ente che è dotato di personalità giuridica.

Conseguentemente l'onere relativo al pagamento delle spese legali incombe sul soggetto che agisce o resiste in giudizio, né si rinviene nella normativa vigente alcun elemento che possa legittimare l'eventualità di una *“rivalsa verso il fondo di rotazione per il ribaltamento dell'onere con una successiva operazione contabile”*.

Trattandosi, infine, di materia ascritta alla competenza dell'Assessorato regionale dell'economia, si sottopone l'opportunità di estendere le questioni in esame alla Ragioneria generale della Regione, che legge per conoscenza.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente ufficio.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993