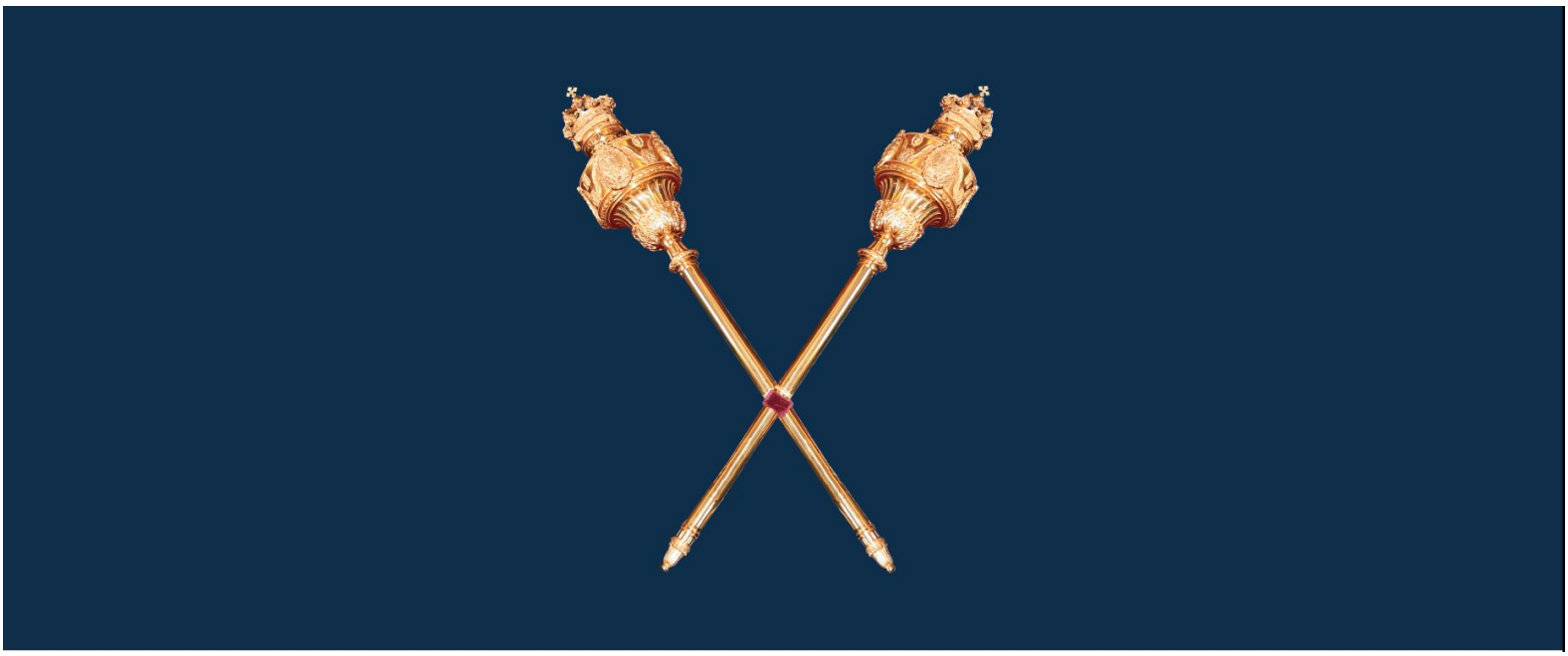
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2018

SINTESI

Palermo, 13 dicembre 2019



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2018

SINTESI

PRESIDENTE: ANGELO BUSCEMA

RELATORI: ADRIANA LA PORTA
LUCIANO ABBONATO

Palermo, 13 dicembre 2019

INDICE

1. IL CICLO DEL BILANCIO 4
2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO 2018 7
3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 21
4. LO STATO PATRIMONIALE E IL CONTO ECONOMICO 31
5. LA GESTIONE DELLE ENTRATE ED IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE 35
6. L'ANDAMENTO DELLA SPESA 41
7. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA 47
8. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE 53
9. LA SPESA PER IL PERSONALE 66
10. LA SPESA PREVIDENZIALE 81
11. L'INDEBITAMENTO 91
12. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI 96
13. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI 99
14. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA 104

1. IL CICLO DEL BILANCIO

Il ciclo del bilancio 2018 è stato fortemente condizionato da due eventi.

Dapprima le elezioni regionali del novembre 2017 che hanno ritardato in misura considerevole l'avvio della programmazione finanziaria; successivamente il giudizio di parificazione sul rendiconto 2017, scaturito in contenzioso presso le SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione e i cui esiti si sono cristallizzati nella sentenza 1/2019/SSRR.

Entrambi gli eventi, non solo per gli effetti dilatori, hanno oggettivamente influito sulla gestione finanziaria 2018.

La chiusura del ciclo di bilancio 2018, con il rendiconto generale in esame, non poteva non scontare i significativi effetti di tale anomalo iter.

Al riguardo, solo quale esito macroscopico, va evidenziato il ritiro dello schema di rendiconto adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 del 10/06/2019 poi sostituito con l'atto oggetto della presente relazione, approvato con successiva deliberazione n. 281 dell'8/8/2019.

A ben vedere, le criticità rilevate nel rendiconto ritirato, ed in parte ancora presenti, vengono da molto lontano e stanno emergendo con maggiore chiarezza man mano che i principi dell'armonizzazione assumono carattere di effettività nella contabilità regionale.

Tuttavia a ritardi si sono sommati ritardi, obbligando le SS.RR. ad un complesso iter istruttorio e a prolungare oltre il previsto il presente procedimento.

Non è superfluo evidenziare che le disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, per il rinvio contenuto nell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015, trovano applicazione nella Regione siciliana già dall'esercizio 2015.

Queste Sezioni riunite hanno avuto più volte occasione di sottolineare che l'adeguamento dell'ordinamento regionale al processo di armonizzazione nazionale dei sistemi contabili non costituisce un mero fatto tecnico di ragioneria pubblica, ma implica un profondo cambiamento organizzativo e culturale. Tale transizione, tuttavia, non sembra ancora essersi compiuta nell'amministrazione regionale.

L'esame comparato dei principali saldi risultanti dai documenti costituenti il ciclo del bilancio 2018 della Regione siciliana, dimostra l'inefficacia delle politiche pubbliche rispetto

ai vincoli di riduzione del deficit di bilancio e del disavanzo di amministrazione intrinseci al quadro normativo e ribaditi più volte da queste Sezioni riunite.

Un primo riferimento in tal senso ci è offerto dal raffronto tra i dati degli equilibri di bilancio nelle varie fasi del ciclo 2018, dal quale risulta chiara l'inconsistenza della manovra finanziaria: l'equilibrio di parte corrente e l'equilibrio finale 2018 registrano valori a consuntivo, rispettivamente -651,9 milioni di euro e -667,0 milioni di euro, notevolmente superiori ai dati di tendenziale del DEFR 2018-2020 i cui saldi risultavano comunque viziati dalla sottostima degli stanziamenti a copertura del disavanzo e di quelli per accantonamento ai fondi.

In altre parole, la Regione non è stata in grado di raggiungere nemmeno gli obiettivi "minimi" che essa stessa si era data con la legge di stabilità.

Una ulteriore evidenza è il costante e significativo scostamento, in tutte le fasi del ciclo del bilancio, dalle risultanze contabili del precedente esercizio finanziario.

Né il DEFR 2018-2020, né il bilancio di previsione - pur essendo stati approvati ad esercizio ampiamente in corso - né l'assestamento, sono informati al rispetto del principio di continuità degli esercizi finanziari, per non parlare degli esiti dei giudizi di parifica, al punto che, in talune fasi, l'attività della Regione sembra abbia avuto, piuttosto, finalità elusive.

Rinviando ai capitoli successivi i rilievi su alcune significative discrepanze tra i dati contabili di chiusura dell'esercizio 2017 e quelli di apertura dell'esercizio 2018, in questa sede si ritiene evidenziare il caso relativo agli obblighi di recupero del disavanzo di amministrazione relativo agli esercizi 2017 e precedenti: a fronte di un importo quantificato in ultimo da questa Corte, con deliberazione n. 4/2018/SS.RR./PARI del 20 luglio 2018, in euro 2.145,90 milioni, nessuna sostanziale misura correttiva è stata adottata dall'Amministrazione regionale nel corso del 2018.

Parimenti rilevante è la mancata adozione di misure correttive sul fronte dell'adeguamento dei fondi accantonati nel risultato di amministrazione, operazione che, nonostante i rilievi contenuti nel precedente giudizio di parifica è avvenuta, come vedremo in seguito, prevalentemente con aggiustamenti extra contabili a consuntivo, ovvero a debito.

Tali fenomeni, oltre ad essere concause dell'aggravamento del disavanzo di amministrazione su cui ci soffermerà nei prossimi due capitoli, sono sintomatici di una

notevole resistenza al passaggio dalla logica emergenziale alla logica anticipatoria che è l'essenza della programmazione di bilancio e dell'attuale riforma contabile.

2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO 2018

La Giunta regionale ha approvato lo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, nella sua versione definitiva, con deliberazione n. 281 dell'8/8/2019, come successivamente integrata dalle deliberazioni n. 325 del 13.09.2019 e n. 326 del 13/09/2019.

I documenti trasmessi sostituiscono lo schema precedentemente approvato con deliberazione n.213 del 10/06/2019, ritirato a seguito dell'ordinanza delle Sezioni Riunite della Corte di Conti per la Regione Siciliana n.4/2019/SS.RR/PARI.

Con l'ordinanza *de qua*, infatti, la Corte aveva rilevato che dall'esame del risultato di amministrazione di cui all'allegato a) al rendiconto emergevano incongruenze nella indicazione degli importi dei fondi vincolati extraregionali a motivo delle quali il risultato finale si profilava inattendibile.

L'Ente veniva pertanto invitato alla rideterminazione del risultato di amministrazione mediante la corretta compilazione del prospetto di cui al punto 9.11.4 dell'allegato 4/1 (principio contabile applicato alla programmazione) contenente l'elenco analitico delle risorse vincolate del risultato di amministrazione, riportato nella relazione al rendiconto.

Con deliberazione n. 279 dell'8 agosto 2019, la Regione ha quindi proceduto ad effettuare un nuovo riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. n.118/2011 e ad effettuare una verifica puntuale sull'articolazione del risultato di amministrazione riveniente da fondi extraregionali, distinto per singole fonti di finanziamento.

Con la successiva deliberazione n. 280 è stato di conseguenza ritirato lo schema di rendiconto di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 213 del 10/06/2019.

Con deliberazione n. 281 dell'8 agosto 2019 è stato infine approvato un nuovo schema di rendiconto il cui risultato di amministrazione (negativo) risulta definitivamente pari a euro -7.313.398.073,97, con un peggioramento rispetto al dato del precedente schema di euro 339.626.909,49.

Particolarmente significative sono le correzioni apportate alla parte vincolata - a cui è dedicato uno specifico approfondimento nel capitolo successivo della presente relazione - ove spiccano le rettifiche derivanti dall'eliminazione di "vincoli negativi".

Rispetto all'esercizio precedente, il risultato di amministrazione – parte disponibile – lett. E, registra un peggioramento di euro 1.026.618.749,46, toccando il valore più basso della serie storica in contabilità armonizzata.

In regime ante armonizzazione il risultato complessivo di gestione corrispondeva al peggioramento del risultato di amministrazione – che non era distinto in lett. A e lett. E - per effetto della gestione di bilancio, ovvero per effetto della gestione di competenza e della gestione residui.

In regime armonizzato tale regola generale subisce un'eccezione rappresentata dalle rettifiche apportate al risultato di amministrazione - parte disponibile - lett. E, a consuntivo, in sede di adeguamento dei fondi.

Nelle prossime pagine si analizzeranno diffusamente le dinamiche di queste componenti.

L'esercizio finanziario 2018 ha chiuso con un risultato della gestione di competenza negativo, pari a euro – 186.651.271,02 che è stato fortemente influenzato da minori entrate correnti rispetto alle previsioni pari a complessivi 1.266,3 milioni di euro a fronte di economie di spesa corrente pari ad euro 713,2 milioni di euro, con una differenza pari a euro 553,0 milioni di euro.

Il risultato della gestione dei residui registra invece un avanzo di euro 352.229.518,45, imputabile alle variazione in aumento dei residui attivi, per 311,56 milioni di euro, alle diminuzioni dei residui attivi per 115,75 milioni di euro ed alle cancellazioni di residui passivi per € 156,41 milioni di euro.

La variazione (positiva) registrata nel risultato di amministrazione di cui alla lettera A), per effetto congiunto delle gestioni di competenza e in conto residui è quindi pari complessivamente a euro 165.578.247,43.

La variazione della parte accantonata (lett. B), vincolata (lett. C) e destinata (lett.D) del risultato di amministrazione è complessivamente pari a euro 1.192.196.996,89, talché il risultato complessivo della gestione finanziaria 2018 risulta negativo e pari appunto a

-1.026.618.749,46.

Al riguardo va evidenziato che una parte consistente di tale deficit si è creata per effetto della gestione parzialmente fuori bilancio dei Fondi iscritti nella parte accantonata, pari ad euro 415.867.140,93. Ed infatti, la variazione nella parte accantonata del risultato di

amministrazione tra l'esercizio 2017 e 2018, pari a euro 624.759.007,15, risulta riconducibile a stanziamenti di bilancio per soli euro 208.891.866,22.

Queste Sezioni riunite devono ancora una volta stigmatizzare tal *modus operandi* della Regione che sottrae sistematicamente alla gestione di bilancio una quota rilevante degli accantonamenti di legge, generando un'impropria espansione della capacità di spesa.

Con riferimento agli equilibri di bilancio, il rendiconto 2018 registra uno squilibrio di parte corrente di -652 milioni di euro e uno di parte capitale di -15 milioni di euro, mentre quello finale si attesta a -667 milioni di euro.

Come già rilevato, i saldi negativi dell'equilibrio di parte corrente e di parte capitale risultano sottostimati a motivo del mancato stanziamento integrale delle quote di recupero del disavanzo ex l.r. 21/2015 (cfr. *infra*) e della sottostima degli accantonamenti stanziati nella missione 20.

Il saldo negativo degli equilibri di bilancio, che appare strutturale, palesa tutta la sua portata negativa alla luce delle novità contenute all'art.1 commi 819 e seguenti della legge di stabilità 2019 (L.145/2018): *"820. A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. 821. Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo"*.

Nell'esercizio 2018 si registrano riscossioni complessive per euro 19.537.871.208,91 e pagamenti complessivi per euro 20.295.110.756.52 con un risultato di cassa negativo, al netto dei pagamenti per azioni esecutive (euro 54.746.331,76), pari a euro 811.985.879,37. Il deficit è equamente distribuito tra la gestione di competenza e quella dei residui.

Il dato si palesa in notevole controtendenza rispetto ai due esercizi precedenti, ove si è registrato un saldo positivo rispettivamente di euro 47.918.158,66 (2016) e di euro 401.421.208,31 (2017).

Rispetto all'esercizio 2017, le riscossioni segnano una contrazione del 4,3%, pari a euro 890.865.428,94, mentre i pagamenti crescono del 1,6%, per un valore di euro 312.314.610,07 (importo a cui si deve aggiungere la variazione positiva dei pagamenti su azioni esecutive pari a euro 10.227.048,67).

Per effetto di tali movimenti, la disponibilità di cassa si è ridotta di oltre il 70% rispetto all'analogo dato rilevato alla fine del precedente esercizio, attestandosi, al 31/12/2018, ad euro 314.291.938,09.

Va segnalato che il dato non è perfettamente raffrontabile con quello relativo all'esercizio precedente in quanto per effetto dell'abolizione della tesoreria unica regionale operata dell'art. 21 della l.r. 8 maggio 2018 n. 8, le somme giacenti sui sottoconti regionali sono state riacquisite al bilancio mediante reversali d'introito.

Il saldo di cassa effettivamente disponibile al netto dei pignoramenti nei confronti dell'amministrazione, dei pignoramenti presso terzi e degli accantonamenti risulta ulteriormente diminuito ad euro 124.722.044,46. In tale saldo sono computate risorse provenienti dall'estinzione dei sottoconti di tesoreria al 31/12/2018 che non hanno dato ancora luogo a pagamenti per euro 234.619.599,99 (da estinguere progressivamente sulla base della liquidità disponibile, al più entro il 31/12/2021 - comma 4 - per i sottoconti senza vincolo di destinazione, ai sensi della circolare prot. 25287 del 25.05.2018). Di fatto quindi si è in presenza di una cassa solo apparentemente positiva, stante che il valore netto di euro 124.722.044,46 non è sufficiente a coprire l'importo residuo dei pagamenti da effettuare sugli originari debiti di tesoreria.

Ulteriore criticità sotto il profilo delle disponibilità liquide è la mancata determinazione, più volte sollecitata da questa Corte, della cassa vincolata, ovvero della cassa derivante da Fondi non regionali (natura fondi 2-29), dal cui obbligo, la Regione, in virtù del tenore letterale del punto 10.6 dell'allegato 4/2 del d.Lgs 118/2011, ritiene di essere esentata.

A rigore, l'unico obbligo tassativamente previsto discenderebbe dal principio contabile di cui all'allegato 4/3 al D.Lgs. n.118/2011 punto 6.2. b3d), in cui fa riferimento alla distinzione fra cassa destinata alla gestione ordinaria e cassa destinata alla gestione sanitaria accentrata. Al riguardo, sulla base dei dati comunicati dall'Ente con nota 59660 del 7/11/2019, emergerebbe addirittura la sussistenza di una cassa sanitaria negativa, con anticipo da parte dei fondi regionali per complessivi euro 428.367.802,59 (regolarizzato nel 2019).

Anche alla luce della delicata situazione di liquidità sopra descritta, risulta comunque esigenza preminente in sede di controllo e di parificazione, la quantificazione della consistenza delle giacenze di cassa vincolata riconducibili a risorse non regionali, ovvero delle risorse con specifica destinazione. Si evidenzia, peraltro, come la ricostruzione della

cassa vincolata complessiva, in ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione autonomie con la deliberazione 7/SEZAUT/2019/INPR, parte III p. 17, costituisce condizione necessaria per il monitoraggio dei relativi flussi.

In relazione a quanto precede, tenuto conto del mancato riscontro da parte della Regione alle ripetute richieste prodotte in tal senso in sede istruttoria, queste Sezioni riunite hanno ritenuto di dover procedere ad una ricostruzione sulla base dei dati ufficiali disponibili, ovvero del risultato di amministrazione dei fondi vincolati non regionali fornito dalla Regione in allegato n. 8 allo schema di rendiconto e delle informazioni sui residui attivi e passivi riferibili a fondi extraregionali desunti dal Sistema Informativo Contabile (SIC) e dagli allegati n. 33 e 34 al predetto consuntivo.

Dalla suddetta elaborazione emerge un saldo di cassa da fondi regionali (natura fondi 1) negativo, pari ad euro 6.005.130.781,71, corrispondente alla cassa da ricostituire relativa ai fondi vincolati non regionali.

Secondo tali calcoli anche la gestione sanitaria risulterebbe finanziata a valere su anticipazioni derivanti da fondi non regionali.

In sede di contraddittorio, con nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, l'Amministrazione regionale, pur ribadendo la non obbligatorietà per la Regione della determinazione della cassa vincolata, nulla eccepisce sulla quantificazione operata da questa Corte se non che "andrebbe escluso il valore riscosso dell'anticipazione di liquidità".

E' probabile che tale affermazione sia riconducibile a movimenti finanziari tra fondi regionali e fondi extraregionali operati dall'Ente successivamente alla riscossione dell'anticipazione di liquidità che andrebbero comunque documentati anche per altri fini.

Allo stato, tuttavia, la Regione non fornisce nessun maggior dettaglio in merito e pertanto la quantificazione delle risorse regionali ed extraregionali deve intendersi definitivamente accertata nei valori esposti nella tabella 11.

Riguardo alle misure adottate dall'amministrazione per la copertura dei disavanzi, a conclusione di una specifica istruttoria, queste Sezioni riunite hanno rilevato l'inesatta compilazione dei prospetti di cui al D.M. 4 agosto 2016, riportati a pag. 59 e 60 della relazione al rendiconto 2018.

In particolare, la tabella ex D.M. 4 agosto 2016, relativamente al disavanzo al 31/12/2014, riporta un valore da ripianare al 1° gennaio 2018 pari a 393.244.611,04 euro, diversamente da quanto la stessa amministrazione indicava nel medesimo prospetto al

allegato al rendiconto 2017, nel quale esponeva il valore di euro 1.132.812.332,91 da ripianare a fine anno. Allo stesso modo, con riferimento a tale tipologia di disavanzo, la stessa tabella riporta una quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio pari a 642.672.919,03 euro a fronte di una quota inferiore imputata all'esercizio 2018 pari a 95.411.984,54 euro. Con riferimento al disavanzo da riaccertamento straordinario, dal dato esposto al 31/12/2017 risulta decurtata della quota da ripianare nel 2018. Al contempo, l'Amministrazione, nel medesimo prospetto, rappresenta erroneamente la presenza di un "disavanzo da costituzione del fondo anticipazione di liquidità" in realtà non configurabile alla luce della documentata sterilizzazione operata fin dall'origine delle connesse operazioni contabili di accertamento di tale entrata che dimostra non si sia prodotta alcuna interferenza sul risultato di amministrazione (lett. E).

Preso atto delle predette anomalie e in particolare dell'assenza di continuità delle risultanze contabili, la cui genesi è l'effetto dello stratificarsi di errori risalenti nel tempo, in mancanza di adeguato riscontro da parte della Regione, queste Sezioni riunite hanno ritenuto di dover operare una completa ricostruzione delle tabelle di cui al D.M. 4 agosto 2016 a partire dall'01/01/2015.

Gli esiti di tale rielaborazione sono di seguito esposti:

Tabella n. 1 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2015

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2015				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 1/1/2015 (a)	DISAVANZO 2015 (b) (2) 31/12/2015	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO (4) 2015 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2015 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	145.000.000,00	-	145.000.000,00	145.000.000,00	-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.723.846.834,37	1.431.265.605,55	292.581.228,82	246.263.833,48	-
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.925.426.156,04	4.761.245.284,17	164.180.871,87	164.180.871,87	-
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	168.832.187,75	-	168.832.187,75	168.832.187,75	-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)		-	-		-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)		-	-		-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera		-	-		-
Totale	**6.963.105.178,16**	**6.192.510.889,72**	**770.594.288,44**	**724.276.893,10**	**-**

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2015 della Regione siciliana – valori in euro.

Tabella n. 2 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2016

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2016				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 1/1/2016 (a)	DISAVANZO 2016 (b) (2) 31/12/2016	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO (4) 2016 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2016 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-			-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.431.265.605,55	1.338.315.181,92	92.950.423,63	172.384.683,44	79.434.259,81
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-			-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-			-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-			-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-			-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-			-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-			-
Totale	**6.192.510.889,72**	**6.099.560.466,09**	**92.950.423,63**	**336.565.555,31**	**243.615.131,68**

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2016 della Regione siciliana – valori in euro.

Tabella n. 3 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2017

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2017				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 31/12/2016 (a)	DISAVANZO AL 31/12/2017 (b) (2)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2017 (4) (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2017 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-	-		
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.338.315.181,92	1.338.315.181,92	-	172.384.683,44	172.384.683,44
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-	-		-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-		-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	243.615.131,68	243.615.131,68
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2017 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	187.218.858,42	-	-	-
Totale	**6.099.560.466,09**	**6.286.779.324,51**	**-**	**580.180.686,98**	**580.180.686,98**

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2017 della Regione siciliana – Valori in euro.

Tabella n. 4 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2018

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2018				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 31/12/2017 (a)	DISAVANZO AL 31/12/2018 (b) (2)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2018 (4) (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2018 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-	-		
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.338.315.181,92	1.338.315.181,92	-	172.384.683,44	172.384.683,44
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-	-		-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-		-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	243.615.131,68	243.615.131,68
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-		-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2017 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	336.565.555,31	336.565.555,31
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	187.218.858,42	187.218.858,42	-	187.218.858,42	187.218.858,42
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	1.026.618.749,46	-		-
Totale	**6.286.779.324,51**	**7.313.398.073,97**	**-**	**1.103.965.100,71**	**1.103.965.100,71**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in euro

L'approccio interpretativo adottato si basa sulla rappresentazione delle diverse componenti del disavanzo di amministrazione e delle relative misure di copertura operata dall'art. 1 della L.r. 30/09/2015 n. 21 tempo per tempo vigente, nel periodo 01/01/2015 – 31/12/2018[1].

[1] **L.R. 30/09/2015, n. 21, Assestamento del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2015-2017. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Disposizioni varie. Pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. sic. 9 ottobre 2015, n. 41, S.O. n. 36. In vigore dal 12 maggio 2017:**
Art. 1 Risultato di amministrazione esercizio finanziario 2014.
1. A modifica di quanto previsto dall'*articolo 3, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9*, il disavanzo di gestione dell'esercizio finanziario 2014, determinato per i fondi liberi in 1.868.846.834,37 euro sulla base delle risultanze effettive della gestione dell'esercizio finanziario 2014, al netto del debito autorizzato e non contratto di euro 145.000.000,00, è ripianato in dieci esercizi a decorrere dal 2015 a quote costanti ciascuna pari a euro 172.384.683,44, in attuazione delle disposizioni di cui all'*articolo 9, comma 5, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78*, convertito con modificazioni dalla *legge 6 agosto 2015, n. 125*, come modificato dall'*articolo 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208* (5).
1-bis. Per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, parte della suddetta quota annua costante di cui al comma 1 è determinata in relazione alle disposizioni discendenti dai commi *692* e *698* dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (6).
1-ter. A decorrere dall'esercizio finanziario 2019 la quota di disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità, come determinata ai sensi dei commi 692 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è destinata a confluire nel risultato di amministrazione (7).
2. Ai fini di quanto disposto dal comma precedente è adottato il piano di rientro dal disavanzo al 31 dicembre 2014, di cui all'Allegato 2 alla presente legge.
3. La quota di disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 relativa al debito autorizzato e non contratto pari ad euro 145.000.000,00 di cui all'articolo 6 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, è ripianata nell'esercizio finanziario 2015.

Le predette tabelle tengono conto inoltre degli ulteriori disavanzi di amministrazione generati dalla gestione degli esercizi 2017 e 2018.

Queste Sezioni riunite ritengono che successivamente all'entrata in vigore della L.r. 30/09/2015 n. 21, la natura del disavanzo di amministrazione all'1/1/2015, o meglio delle sue componenti (o disavanzi di amministrazione), non sia mutata, restando quindi ferma la seguente struttura:

---

4. Il disavanzo complessivo alla data del 1° gennaio 2015, determinato per effetto del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'*articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* e successive modifiche ed integrazioni, e di cui alla Delib.G.R. 10 agosto 2015, n. 204 Allegato 5/2 in 6.963.105.178,16 euro, al netto del risultato della gestione dell'esercizio finanziario 2014 pari ad euro 1.868.846.834,37, di cui al comma 1, e delle somme già iscritte nei fondi per la riassegnazione dei residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa di parte corrente ed in conto capitale per l'esercizio finanziario 2015 pari a 168.832.187,75 euro relativa ai fondi liberi è ripianato in trenta esercizi a quote costanti pari a 164.180.871,87 euro ciascuna a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, ai sensi dell'*articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* e successive modifiche ed integrazioni.

5. Il disavanzo complessivo pari a 6.963.105.178,16 euro di cui al comma 4, comprensivo del disavanzo al 1° gennaio 2015 di euro 1.931.548.244,41, è determinato anche in riferimento alle quote accantonate e vincolate di seguito indicate (2):

Parte accantonata		
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	55.439.708,59	
- Accantonamento residui perenti	486.358.750,03	
Totale parte accantonata		**541.798.458,62**
Parte vincolata		
- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	314.194.635,63	
- Vincoli derivanti da trasferimenti	4.122.251.959,64	
Totale parte vincolata		**4.436.446.595,27**
Parte destinata agli investimenti	53.311.879,87	
Totale parte destinata agli investimenti		**53.311.879,87**

6. Per effetto della determinazione del disavanzo complessivo di cui al comma 4 le quote del risultato di amministrazione vincolato sono rideterminate rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017 in euro 4.439.778.521,91, 4.950.727.671,08 e 4.608.629.250,02 euro (3).

7. L'eccedenza del totale dei residui attivi reimputati rispetto al totale dei residui passivi reimputati per effetto del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, e di cui alla Delib.G.R. n. 204 del 10 agosto 2015, al netto delle somme già accantonate nel Fondo pluriennale vincolato per gare non perfezionate, pari ad euro 3.135.722.963,95 è destinata alla copertura del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 rideterminato dal riaccertamento medesimo, in trenta quote annue costanti di 104.524.098,80 euro ciascuna a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 (4).

8. Per effetto di quanto disposto al comma 7 il disavanzo complessivo pari a 6.963.105.178,16 euro di cui al comma 4, è ridotto dell'importo di cui al comma 7 e la quota costante pari a 164.180.871,87 euro di cui al medesimo comma 4 è rideterminata in 59.656.773,07 euro (4).

---

(2) Alinea così corretto con avviso di rettifica pubblicato nella Gazz. Uff. Reg. sic. 20 novembre 2015, n. 48.

(3) Comma così corretto con avviso di rettifica pubblicato nella Gazz. Uff. Reg. sic. 20 novembre 2015, n. 48.

(4) Comma aggiunto dall'*art. 1, comma 1, L.R. 31 dicembre 2015, n. 31*, a decorrere dal 12 gennaio 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 5*, comma 1, della medesima legge).

(5) Comma così modificato dall'*art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), L.R. 17 marzo 2016, n. 3*, a decorrere dal 18 marzo 2016 (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 76, comma 1*della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2016, (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 74, comma 2* della medesima legge).

(6) Comma così modificato dall'*art. 3, comma 7, L.R. 9 maggio 2017, n. 8*, a decorrere dal 12 maggio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 26, comma 1*, della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 25, comma 2* della medesima L.R. n. 8/2017.

(7) Comma inserito dall'*art. 3, comma 8, L.R. 9 maggio 2017, n. 8*, a decorrere dal 12 maggio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 26, comma 1*, della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 25, comma 2* della medesima L.R. n. 8/2017.

1. disavanzo da debito autorizzato e non contratto;
2. disavanzo al 31/12/2014;
3. disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui;
4. disavanzo da fondo residui perenti.

Nel corso del quadriennio tali componenti avrebbero dovuto seguire i relativi piani di rientro fissati dall'art. 1 della predetta norma.

Le componenti 1 e 4 risultano essere state recuperate in un solo anno (2015), mentre le componenti 2 e 3, con un periodo di ripiano più lungo, risultano essere tutt'ora "in ammortamento".

Al fine di determinare la quota recuperata o non recuperata di queste ultime due componenti del disavanzo originario al termine di ogni anno, la Corte ha ritenuto di dover imputare, per ogni esercizio, ad ognuna di esse, unicamente i valori di ripiano fissati dall'art. 1 della L.r. 21/2015 tempo per tempo vigente, distinguendo, a partire dal 2016, quanto previsto dai commi 7 e 8 - introdotti dall'art. 1 della L.r. 31/2015 (entrata in vigore il 12 gennaio 2016) - il cui significato, stante l'immutata natura delle partite contabili fissata dal comma 4 (tutt'oggi vigente), è da intendersi solo quale norma di copertura.

Ove la gestione dell'esercizio non abbia generato un miglioramento del risultato di amministrazione disponibile (lett. E), rispetto all'anno precedente, pari o superiore alla somma delle predette quote di disavanzo da recuperare (ad es. 2016), le stesse s'intendono parzialmente recuperate, imputando la quota recuperata alla componente più antica. Nel caso in cui la gestione dell'esercizio abbia invece generato un peggioramento del risultato di amministrazione disponibile (lett. E) rispetto all'anno precedente (ad es. 2017 e 2018), tali quote devono intendersi interamente non recuperate. Con riferimento a quest'ultimo caso le quote non recuperate seguono la regola prevista dall'art. 42 c. 12 primo periodo del D lgs. 118/2011 (recupero nell'esercizio successivo). Cambia l'esercizio di recupero, ferma restando la natura del disavanzo.

Alle predette componenti del disavanzo di amministrazione originario (o se si preferisce a questi disavanzi di amministrazione) si sono aggiunti, negli esercizi 2017 e 2018 i risultati (negativi) di gestione di ciascun esercizio, rispettivamente -€ 187.218.858,42 e -€ 1.026.618749,46, da recuperare secondo le modalità previste dall'art. 42 c. 12 del D. lgs. 118/2011. Sotto il profilo della natura, tali risultanze sono le uniche nuove componenti di disavanzo generatesi dopo l'01/01/2015.

La tabelle che seguono illustrano gli effetti dell'applicazione concreta di tali regole contabili:

Tabella n. 5 – Piani di rientro dal disavanzo di amministrazione nel periodo 2015/2016

Variazione del Risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente		01/01/2015	Bilancio 2015	31/12/2015	Bilancio 2016	31/12/2016
	$Z=E_n - E_{n-1}$			770.594.288,44		92.950.423,63
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - parte disponibile	E	- 6.963.105.178,16		- 6.192.510.889,72		- 6.099.560.466,09
disposizione di legge:			Quote da stanziare ex lege		Quote da stanziare ex lege	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€1.723.846.834,37 in 10 anni, dal 2015 al 2024)	**A**		246.263.833,48		172.384.683,44	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€145.000.000,00 in 1 anno, nel 2015)	**B**		145.000.000,00		-	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.4 (€4.925.426.156,04 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	**C**		164.180.871,87		59.656.773,07	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.7 (€3.135.722.963,95 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	**D**				104.524.098,80	
Acc. fondo residui perenti			168.832.187,75			
Totale quote disavanzo all'01/01/2015 da recuperare ex lege	**F**		724.276.893,10		336.565.555,31	
Quote non recuperate nell'esercizio precedente	**G**		-		-	
Totale quote da recuperare disavanzo all'1/1/2015	**H**		724.276.893,10		336.565.555,31	
Disavanzo anno precedente da recuperare	**Y**					
Disavanzo residuo atteso/teorico	**$I=E_{n-1}+H+Y$**		**- 6.238.828.285,06**		**- 5.855.945.334,42**	
Disavanzo all'1/1/2015 recuperato	**L=H se Z>H; L=Z se Z<H**			**770.594.288,44**		**92.950.423,63**
Disavanzo all'1/1/2015 non recuperato	**M=H-L**			**-**		**243.615.131,68**
Disavanzo anno precedente non recuperato	**J=Y seZ<0**					
Disavanzo anno corrente da recuperare	**K**					

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dai Rendiconti 2015 e 2016 della Regione siciliana – valori in euro.

Tabella n. 6 – Piani di rientro dal disavanzo di amministrazione nel periodo 2017/2018

Variazione del Risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente		31/12/2016	Bilancio 2017	31/12/2017	Bilancio 2018	31/12/2018
	$Z=E_n - E_{n-1}$	92.950.423,63		- 187.218.858,42		- 1.026.618.749,46
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - parte disponibile	E	- 6.099.560.466,09		- 6.286.779.324,51		- 7.313.398.073,97
disposizione di legge:			Quote da stanziare ex lege		Quote da stanziare ex lege	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€1.723.846.834,37 in 10 anni, dal 2015 al 2024)	**A**		172.384.683,44		172.384.683,44	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€145.000.000,00 in 1 anno, nel 2015)	**B**		-		-	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.4 (€4.925.426.156,04 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	**C**		59.656.773,07		59.656.773,07	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.7 (€3.135.722.963,95 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	**D**		104.524.098,80		104.524.098,80	
Acc. fondo residui perenti						
Totale quote disavanzo all'01/01/2015 da recuperare ex lege	**F**		336.565.555,31		336.565.555,31	
Quote non recuperate nell'esercizio precedente	**G**		243.615.131,68		580.180.686,98	
Totale quote da recuperare disavanzo all'1/1/2015	**H**		580.180.686,98		916.746.242,29	
Disavanzo anno precedente da recuperare	**Y**				187.218.858,42	
Disavanzo residuo atteso/teorico	**$I=E_{n-1}+H+Y$**		**- 5.519.379.779,11**		**- 5.182.814.223,81**	
Disavanzo all'1/1/2015 recuperato	**L=H se Z>H; L=Z se Z<H**	92.950.423,63		**-**		**-**
Disavanzo all'1/1/2015 non recuperato	**M=H-L**	243.615.131,68		**580.180.686,98**		**916.746.242,29**
Disavanzo anno precedente non recuperato	**J=Y seZ<0**					**187.218.858,42**
Disavanzo anno corrente da recuperare	**K**			**187.218.858,42**		**1.026.618.749,46**

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2017 e dallo schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in euro.

Da quanto sopra risulta che nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe dovuto recuperare le seguenti quote di disavanzo:

a) quota di disavanzo di competenza dell'esercizio, ex art. 1, L.r. 21/2015, euro 336.565.555,31;
b) quota non recuperata nell'esercizio precedente, euro 580.180.686,98;
c) disavanzo di gestione dell'esercizio precedente, euro 187.218.858,42;

per un totale di euro 1.103.965.100,71.

Tale valore, sebbene inferiore a quello determinato dalla Corte in sede di parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2017, risulta comunque ben superiore ai pertinenti stanziamenti operati nel bilancio 2018 pari, al netto del capitolo 9, la cui funzione è unicamente di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità[2], a euro 866.415.996.

La predetta quota di competenza 2018, appunto di euro 1.103.965.100,71, risulta comunque non essere stata recuperata, stante il risultato complessivo di gestione negativo dell'esercizio pari ad euro 1.026.618.749,46.

Tali quote di disavanzo dovranno quindi trovare copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2019-2021, secondo le modalità stabilite dal D. lgs. n. 118/2011.

In particolare:

- **euro 1.103.965.100,71, interamente nell'esercizio 2019 (art. 42, comma 12, primo periodo);**
- **euro 1.026.618.749,46, negli esercizi considerati nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale (art. 42, comma 12, terzo periodo).**

In sede di contradditorio la Regione dichiara di condividere tale ricostruzione, che implica ovviamente l'abbandono della erronea rappresentazione del disavanzo da anticipazione di liquidità che viceversa farebbe ricadere la stessa nell'assurda rappresentazione di misure di copertura superiori agli effettivi disavanzi di amministrazione.

Tuttavia va rilevato che gli stanziamenti del bilancio pluriennale 2019-2021, oltre ad essere in parte incoerenti, risultano essere ampiamente insufficienti a coprire tali oneri.

[2] Cap. 9 della spesa: "Utilizzo fondo anticipazione di liquidità L. 208/2015 Art. 1, comma 692 e 697".

Al riguardo, la Regione, con riferimento alla somma di euro 648.079.751,99 relativa a residui "da versare" da entrate tributarie "risalenti al periodo in cui i dati contabili delle entrate venivano acquisiti con flussi informatici dal Ministero del Tesoro", cancellati nel corso del 2017, con la citata nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, prospetta la "possibilità" di avvalersi dell'articolo 1, comma 874, della legge 30/12/2018, n. 145.

La norma prevede che "Al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, entro l'esercizio finanziario 2020 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono ripianare in trenta esercizi, a quote costanti, l'eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, effettuata nel 2017 in sede di riaccertamento ordinario per carenza dei presupposti giuridici dei crediti e dei debiti relativi alla Programmazione 2007/2013, derivanti da assegnazioni dello Stato e dell'Unione europea e dei crediti tributari contabilizzati come «accertati e riscossi» entro l'esercizio 2002 a seguito di comunicazione dei competenti uffici dello Stato, non effettivamente versati".

Queste Sezioni riunite, senza entrare nel merito della natura di queste risorse e delle relative operazioni contabili, evidenziano che il risultato complessivo della gestione finanziaria 2017, pari al disavanzo di amministrazione generato nell'esercizio, è risultato pari a -187.218.858,42 euro ed è pertanto nei limiti di tale importo che la Regione potrà eventualmente avvalersi della citata disciplina agevolativa.

Diversamente opinando, stante le regole di computo dei recuperi fin qui esposte, che appaiono condivise dalla Regione, si verificherebbe nuovamente un'anomala commistione tra i disavanzi che ha già generato gravi conseguenze nella contabilità regionale, con l'attribuzione di una nuova natura a quote pregresse non recuperate.

Al riguardo, risulta decisivo il principio statuito dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte con la sentenza n. 1/2019/EL: "una volta acceduto ad un piano di rientro che prevede il ripiano pluriennale nel massimo periodo temporale consentito, le quote di disavanzo non recuperate vanno ad aggiungersi a quelle da recuperare nell'esercizio successivo, tornando ad avere applicazione la regola generale prevista dall'art. 42, c. 12, primo periodo".

Queste Sezioni riunite in sede istruttoria hanno inoltre rilevato significativi disallineamenti nelle scritture contabili attinenti:

1. la mancata corrispondenza tra i valori del Fondo Pluriennale Vincolato di entrata stanziato nel Conto del bilancio, pari a euro 1.135.853.393,22 e quelli risultanti dai prospetti del quadro generale riassuntivo, degli equilibri di bilancio e della composizione per missioni e programmi del FPV, pari a euro 1.157.790.408,48. La differenza - euro 21.937.015,63 - ancorché compatibile con il valore del FPV finale 2017, risulta inspiegabilmente essere una posta sommata extracontabilmente, nei suddetti prospetti, al valore degli stanziamenti definitivi d'entrata del bilancio di previsione;
2. lo squilibrio del titolo 9 - entrate per conto terzi e partite di giro, tra il capitolo di entrata 3402 e il corrispondente capitolo di spesa 111202, pari a euro 340.895,77, generato nel conto del bilancio da un maggior accertamento a residuo – che, da quanto attestato con nota dell'Assessorato autonomie locale e funzione pubblica n. 115275 del 14.10.2019, è imputabile all'erronea contabilizzazione di dette somme in c/residui piuttosto che in c/competenza, con relative refluenze sul risultato di amministrazione;
3. la mancata coincidenza tra i residui attivi da conto del bilancio (euro 1.715.952.948,60) con quelli riportati nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (euro 1.718.483.415,05). La differenza - euro 2.530.466,45 - è pari all'importo del saldo del conto corrente dedicato al Programma di Cooperazione Italia-Tunisia 2007/2013, risorse che avrebbero dovuto essere ricondotte alla gestione di bilancio. Viceversa, tale partita, pur essendo iscritta al conto del patrimonio tra i crediti di tesoreria, appare come una posta extracontabile gestita in palese violazione del principio di universalità.

La Regione, in sede di contradditorio, con nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, ha ammesso le suddette irregolarità.

3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Premessa

Uno dei principi cardine della riforma contabile è l'attendibilità, postulato necessario per tendere all'obiettivo della veridicità dei bilanci. Sotto questo profilo, un'informazione contabile viene definita attendibile "se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa"[3].

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione, ovvero la verifica della sua attendibilità, costituisce l'oggetto principale, se non lo scopo, del giudizio di parificazione e a questo scopo la Corte, pur nell'ambito di una funzione essenzialmente referente, ha sempre dedicato massima attenzione, non mancando di stigmatizzare le potenziali distorsioni derivanti da taluni fatti contabili.

Il risultato di amministrazione disponibile (lett. E) risulta al 31/12/2018 negativo e pari a euro -7.313.398.073,97, valore interamente riconducibile ai fondi ordinari della Regione che registrano un disavanzo lett. A pari a -6.105.931.614,06 (cfr. tab. 1).

Un primo elemento di rilievo è costituito dalla notevole entità del risultato di amministrazione lett. A riferibile alle risorse vincolare non regionali, pari, al 31/12/2018, a euro 6.463.272.997,74 (cui corrisponde peraltro, come evidenziato nel capitolo precedente, una cassa vincolata riferibile ai fondi non regionali pari ad euro 6.319.422.719,80).

Si tratta di un dato in costante incremento in regime di contabilità armonizzata, cresciuto di oltre un miliardo di euro in tre anni (euro 5.316.320.976,01 al 31/12/2015) e sulla cui reale consistenza la Regione ha, a più riprese, anche in sede di contraddittorio, espresso riserve. Risulta comunque evidente la presenza di significative interferenze tra le due macro tipologie di fondi.

Parimenti rilevanti sono le anomalie nella parte accantonata, vincolata e destinata del risultato di amministrazione emerse in sede istruttoria e non chiarite nell'ambito del contraddittorio. Sono state rilevate al riguardo diverse lacune, sia sul fronte della completezza ed affidabilità dei dati di base che su quello delle metodologie utilizzate ai fini della determinazione delle relative componenti.

[3] All. 1, D. lgs. n.118/2011.

Le risultanze di questi specifici approfondimenti sono illustrate nei paragrafi che seguono.

Il quadro che restituisce l'analisi è di un risultato di amministrazione di dubbia attendibilità che presenta ancora notevoli profili di opacità non esclusivamente legati all'inadeguata applicazione dei nuovi principi contabili.

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il "Fondo crediti di dubbia esigibilità" (FCDE) accantonato al risultato di amministrazione è pari ad euro 121.897.644,42, di cui euro 990.759,59 in conto capitale ed euro 120.906.884,83 di parte corrente, con un incremento del 52,86% rispetto all'esercizio precedente che riportava un importo pari ad euro 79.742.106,00.

In sede di bilancio di previsione per l'es. 2018, il Fondo ammontava a complessivi euro 117.301.951,76 tra parte corrente e conto capitale.

Ai fini della determinazione della percentuale di svalutazione e, quindi, della corretta quantificazione dell'accantonamento, l'amministrazione regionale ha considerato le risultanze contabili relative al quinquennio 2014-2018. Ha fornito, altresì, il valore del FCDE calcolato con riferimento all'evoluzione dei residui attivi del quinquennio precedente (2013-2017), pari a 103.383.138,56, in conformità alle osservazioni della Sezione di controllo di cui alle deliberazioni n.152/2018/GEST e 114/2019/GEST.

In base al prospetto riportato in appendice alla Relazione al rendiconto, per la determinazione delle percentuali di svalutazione relative ad alcuni capitoli istituiti nell'anno 2017 per i quali non risultava possibile calcolare la media delle riscossioni del quinquennio precedente, l'Amministrazione regionale ha provveduto a calcolare quest'ultima utilizzando *la media* delle *percentuali medie* di riscossione e, quindi, di svalutazione, dei capitoli dello stesso titolo e tipologia inseriti ai fini del calcolo dell'FCDE.

Dall'esame di detti capitoli di nuova istituzione nel 2017, è emerso che trattasi, per la maggior parte, di capitoli generici, che riportano identica denominazione: "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie*", "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali*", "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese*", "*entrate eventuali diverse* ".

Le Sezioni riunite hanno rilevato che la presenza di capitoli istituiti *ex novo* nell'anno 2017, aventi la medesima generica denominazione, ha comportato che per i residui contabilizzati al 31 dicembre 2018 – non disponendo di un riferimento "storico" al quinquennio precedente, il criterio di svalutazione è stato affidato alla discrezionalità dell'amministrazione, con l'effetto, da una parte, di sottrarre alla corretta svalutazione gli importi recati nei detti capitoli di nuova istituzione e, dall'altra, di alterare la media degli importi recati nei capitoli presenti nel FCDE aventi medesima, generica, denominazione, con conseguente alterazione della percentuale finale di svalutazione.

Tale metodologia discrezionalmente adottata dall'amministrazione, pertanto, ha consentito di pervenire ad un valore medio di importo di gran lunga inferiore rispetto alla media delle riscossioni calcolata, invece, sull'ammontare dei residui della medesima tipologia (comprendente crediti della stessa natura) in quanto, sui 69 capitoli presi in esame ai fini del calcolo del FCDE, 35 sono di nuova istituzione.

La ricostruzione del differente metodo di calcolo operata dalle Sezioni riunite evidenzia che qualora le stesse riscossioni fossero state contabilizzate nei capitoli generici operando il raggruppamento per tipologia omogenea, la quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2018 risulterebbe di importo pari a euro 146.999.370,32, con una differenza di complessivi euro 25.101.725,90, rispetto a quello accantonato a rendiconto, pari a euro 121.897.644,42.

Fondo accantonamento residui perenti

Dall'esame dello schema di rendiconto ricevuto confrontato con gli esiti dell'attività istruttoria realizzata in contraddittorio con l'Ente, evoluta nell'adunanza pubblica del 5.12.2019, è emerso che nella Regione siciliana, a seguito delle norme di armonizzazione contabile, introdotte dal D. Lgs. 118/2011, la disciplina dei residui perenti avviene alla luce di un quadro normativo stratificato, dove è possibile individuare:

1) modalità applicative della disciplina che vedono convivere, di fatto, le regole giuridico-contabili di nuovo conio con la normativa regionale previgente;
2) meccanismi di alimentazione dell'apposito fondo di cui all'art. 42, comma 3, D. Lgs. 118/2011 che, non transitando integralmente dal bilancio di previsione, finiscono per imporre pericolose logiche di finanziamento a debito che presentano inevitabili ricadute negative sugli equilibri di bilancio.

Entrambe le anomalie si cumulano venendo a gravare negativamente sul risultato di amministrazione.

Sotto il profilo *sub* 1) il riferimento va al meccanismo delle riproduzioni nel conto del bilancio di residui perenti rispetto ai quali è impossibile compiere una precisa ricostruzione del percorso contabile effettivamente seguito; con la conseguenza che la riproduzione può celare un'operazione non incasellabile nella categoria (dei residui perenti), come caratterizzata dall'armonizzazione contabile, al fine di collocarla scorrettamente nel conto del bilancio, in contrasto con il sistema di bilancio e della necessaria programmazione.

Il *modus operandi* in questione è stato biasimato nella relazione acclusa alla parifica del rendiconto 2017, 4/2018/SS.RR./PARI/20.7.2018, che ha recepito le conclusioni della relazione di cui alla deliberazione 152/GEST/2018.

Moniti maggiormente severi sono stati mossi nella relazione di parifica 4/2018/SS.RR./PARI/20.7.2018, e nella relazione di cui alla deliberazione 152/GEST/2018. con riguardo al profilo ut sopra sub 2).

In pratica la Regione, secondo una "*una logica di* <<*disapplicazione concordata*>> *della normativa con altre Regioni*" ha adottato un meccanismo di finanziamento "a debito" del fondo ossia senza preventiva alimentazione con apposito stanziamento non soggetto ad impegno all'interno della missione 20 del bilancio di previsione 2018.

La descritta modalità di incremento "a debito", pur in linea teorica ammissibile per gli Enti che presentano una quota di risultato di amministrazione disponibile lettera e) positiva, fino a concorrenza di tale importo, non è realizzabile dalla Regione siciliana, considerato l'incisivo disavanzo che patisce.

Dall'attività istruttoria in contraddittorio sono emersi tre importi che la Regione ha calcolato con il detto meccanismo perciò discordanti con le vigenti regole di contabilità armonizzata in merito alla composizione del risultato e all'utilizzo del risultato di amministrazione:

importo residuo di € 21.055.404,96 per reiscrizioni-riproduzioni anno 2018 non finanziabili siccome non sufficiente il fondo;

importo di € 1.954.644,59 per lo stesso motivo espresso sopra, con riguardo ad altri capitoli di spesa;

importo € 50.241.176,60 siccome del pari l'incremento del fondo è avvenuto "a debito".

In conclusione, i tre importi, rispettivamente di € 21.055.404,96, € 1.954.644,59 ed € 50.241.176,60, discendono da operazioni contabili che impattano negativamente sul risultato di amministrazione, concorrendo a mettere in crisi la capacità della Regione di sostenere gli equilibri.

Il fondo perdite società partecipate

La normativa di riferimento è attualmente contenuta nel D.lgs. n. 175/2016, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", che riordina in forma organica la copiosa produzione normativa precedentemente intervenuta, disciplinando la costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione delle società partecipate dalla mano pubblica.

Il fondo perdite per le società partecipate, è stato inizialmente disciplinato dalla legge di stabilità 2014, le cui norme sono state riprese, con modifiche minime volte a rendere maggiormente chiaro il testo, dall'art. 21 del T.U.

Uno dei maggiori chiarimenti recati dall'art. 21 del T.U. si coglie nello specifico riconoscimento di un collegamento diretto tra il totale degli accantonamenti contenuti nel fondo e l'istituto del bilancio consolidato di cui allegato 4/4 del D.lgs. n. 118/2011.

Ciò, allo scopo di mettere qualunque partecipante in condizione di potere effettivamente affrontare il rischio d'intervento finanziario, derivante dalla *mala gestio* della partecipata.

Al fine, le disposizioni dell'art. 21 sono poste in stretta connessione logica e causale con altre norme contenute nello stesso T.U.; principalmente con quelle di cui all'art. 14, in punto di c.d. "*divieto di soccorso finanziario*", e con quelle che dispongono i "*Princìpi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*" di cui all'art. 6, co. da 2 a 5.

Peraltro, nella stessa direzione, per mettere in chiaro i rapporti finanziari tra Amministrazione partecipante e le proprie società partecipate, è volto l'obbligo di dimostrare la conciliazione dei rapporti di debito-credito ex art. 11, co. 6, lett. j, del D.lgs. n. 118/2011.

Lo stesso è a dire con riguardo al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (punto 2 All. 4/1 D.lgs. n. 118/2011), considerato che gli obiettivi di gestione perseguiti dall'Amministrazione devono tener conto anche del sistema del "gruppo amministrazione pubblica" (c.d. G.A.P.).

Dallo schema di rendiconto predisposto dalla Giunta regionale, emerge che l'importo accantonato nel relativo fondo sulla base dei dati di bilancio dell'esercizio 2018 e in proporzione alla percentuale di partecipazione azionaria posseduta, ammonta a complessivi € 4.778.010,26, avuto riguardo a sole 4 società partecipate: l'AST s.p.a., MAAS s.c.p.a., Sicilia Digitale s.p.a. e Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a.

Tuttavia, durante l'attività istruttoria, l'importo complessivo predisposto nel fondo in esame, pari ad € 4.778.010,26, non è apparso esatto, sotto l'aspetto quantitativo, nella misura in cui l'Ente non ha calcolato l'ulteriore peso derivante dall'obbligo di accantonamento di risorse connesso alle perdite di esercizio registrate dalla società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a. negli anni dal 2015-2017, appostando solo l'accantonamento relativo all'anno 2014, pari ad € 435.497,91.

Anche a seguito dell'adunanza pubblica del 5.12.2019, le argomentazioni difensive prospettate dall'Ente non hanno superato i rilievi contenuti nel deferimento.

Infatti, anche ammettendo che nel 2018 la perdita di esercizio ammontava ad € 398.037, e che l'assemblea straordinaria del 26.10.2018 era già orientata alla copertura delle perdite attraverso la riduzione del capitale sociale, piuttosto che con ricapitalizzazione, si deve prendere atto che la società ha reagito con ritardo e molto insufficientemente ai negativi conti di reddito emergenti dal bilancio 2016 (perdite di € 1.342.661,00) e dal bilancio 2017 (perdite per € 2.330.524,00).

Conseguendone, che la Regione doveva allocare nell'apposito fondo gli accantonamenti, nella prevista misura legale, per le perdite conseguite negli esercizi precedenti dalla partecipata Parco Scientifico e Tecnologico S.c.p.a, come prescritto nell'art. 21 del T.U.

In disparte la inesatta quantificazione del fondo in ordine alle sole 4 società individuate dalla Regione, sono emerse perplessità, rimaste irrisolte, in ordine all'aspetto soggettivo del fondo, rimanendo accertata la persistenza di un approccio della Regione, riguardo ai rapporti con le società partecipate, distaccato rispetto all'attuale ordinamento contabile di cui al D.lgs. 118/2011 e s.m.i., negli esatti termini già rilevati nella precedente parificazione di cui Decisione n. 4/2018/SS.RR./PARI.

Il rigoroso giudizio critico e i moniti espressi nella detta decisione conservano attualità, anche alla luce della revisione periodica delle partecipazioni effettuata dall'Ente, da ultimo, con il D.P.R.S n. 661 del 31.12.2018, visto che, come appreso durante l'attività istruttoria, i

soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, sono ridotti solo a quelli che "*hanno trasmesso per tempo tutti i dati necessari*", per quanto l'Ente sia dotato di normativa che permette di supplire all'inattività delle partecipate (D.A. 2731/26.10.2018).

In conclusione, si rileva che il fondo in esame è inadeguato in termini di corretta quantificazione dell'accantonamento, con riguardo alle 4 società partecipate prese in considerazione dalla Regione.

Inoltre, più in generale, è privo di coerenza sotto l'aspetto finanziario, economico e patrimoniale, siccome inidoneo ad assicurare un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale, come impone la normativa prescritta dalla nuova contabilità armonizzata, nonché i "*Princìpi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico*" di cui all'art. 6, co. da 2 a 5, dello stesso T.U.

Il fondo contenzioso

La Regione siciliana non si è finora dotata di un'apposita banca dati o, comunque, di un sistema di analisi e di stima delle controversie; ciò non le ha consentito in maniera organica e continuativa il reperimento di informazioni per la quantificazione del rischio di soccombenza per ciascuna lite, così da procedere successivamente all'opportuna determinazione del fondo.

Le valutazioni sul rischio di soccombenza sono state quindi effettuate in modo autonomo da ogni singolo dipartimento (per il contenzioso di sua competenza) in mancanza di un coordinamento unitario e di criteri stabiliti in modo uniforme.

Nel rendiconto dell'esercizio 2018 viene indicato nella parte accantonata del risultato di amministrazione un "fondo contenzioso" pari ad euro 201.223.228,10, che risulta più elevato di quello di euro 109.378.278,60 indicato nel rendiconto dell'esercizio 2017.

L'importo totale dei contenziosi, tuttavia, sarebbe pari ad euro 578.967.908,32 e, quindi, sarebbe maggiore di quello del 2017, quando il totale veniva quantificato in euro 324.484.520,22.

Inoltre, va evidenziato che non vi è una puntuale quantificazione del contenzioso della Regione Siciliana innanzi alla Corte costituzionale ed alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e del relativo rischio di soccombenza.

L'Amministrazione non ha fornito chiarimenti in relazione ai provvedimenti esecutivi, che hanno comportato pignoramenti, e non ha spiegato per quale motivo non si è proceduto al tempestivo pagamento nelle forme ordinarie e, comunque, prima della procedura esecutiva. La Corte deve purtroppo rilevare la criticità rappresentata dalla proliferazione dei pignoramenti, che implicano un aggravio di spese a carico della Regione, a fronte dell'assenza di impegni sul capitolo 215740 relativo al fondo in esame. Risultano pignoramenti per euro 28.003.882,86 e ordinativi di pagamento in conto sospeso per euro 26.708.147,34.

Inoltre, manca un organismo terzo e imparziale preposto alla dichiarazione sulla congruità del fondo contenzioso.

E' altresì necessario che il monitoraggio delle liti pendenti e il tempestivo pagamento dei debiti derivanti da sentenze esecutive sia collegato al sistema dei controlli interni, atteso che la crescita delle controversie è spesso dovuta a disfunzioni gestionali e organizzative.

La parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione

E' stato già evidenziato che nel corso dell'istruttoria sullo schema di Rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, queste Sezioni Riunite hanno rilevato che molteplici poste contabili presenti tra i *vincoli da trasferimenti* erano state iscritte per un valore negativo (ossia in disavanzo) alla data del 31.12.2018, cosicché, con ordinanza istruttoria n. 4/2019/SSRR/PARI del 24 giugno 2019, è stata sollecitata l'Amministrazione regionale a rideterminare il risultato di amministrazione (parte disponibile lett. E).

Nell'ammettere che i saldi dei *vincoli da trasferimenti* non rispecchiassero la reale situazione gestionale e, preso atto delle osservazioni di queste Sezioni Riunite, l'Amministrazione regionale procedeva ad una revisione dei dati contabili, sostituendo lo schema di Rendiconto generale.

All'esito di tali operazioni, la Ragioneria è pervenuta alla successiva elaborazione di € 494.251.440,44 di numeri negativi privi di una corrispondente entrata accertata, con la conseguente necessità di aumentare l'entità del risultato negativo di amministrazione di parte E di pari importo quale disavanzo da ripianare, al lordo di ulteriori rettifiche.

L'esame dei prospetti messi a disposizione delle Sezioni Riunite (oltre 22.000 record di rettifiche e correzioni sinteticamente annotate, peraltro riferibili alla gestione del bilancio svoltasi in un lasso temporale di ben 25 anni) non ha consentito un'analitica ricostruzione

delle correlazioni tra i capitoli di entrata e di spesa (alcuni, peraltro, ormai non più sussistenti) e, dunque, una verifica puntuale degli allineamenti tra gli importi accertati e impegnati e della gestione dei relativi residui attivi e passivi.

Nel contraddittorio instaurato all'udienza del 5 dicembre 2019, queste Sezioni Riunite hanno sollecitato l'Amministrazione regionale a fornire elementi di chiarimento sulle operazioni di revisione in corso e sulle specifiche verifiche che si intende ancora effettuare.

In merito a tale punto, l'Amministrazione regionale ha oralmente rappresentato che i valori esposti potrebbero essere soggetti a ulteriori rettifiche, senza potere prevedere il verosimile impatto sull'attendibilità dei dati contabili attualmente esposti a consuntivo, attesa la necessità di un esame più dettagliato delle singole poste contabili "*fascicolo per fascicolo*", soprattutto con riferimento a quelle più risalenti nel tempo.

Dall'incrocio tra i capitoli interessati dall'utilizzo della parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente e la consistenza numerica delle risorse vincolate alla data del 1° gennaio 2018 quantificato nell'apposito *Elenco analitico*, queste Sezioni riunite hanno riscontrato l'anomala copertura di spese nel corso dell'esercizio, pur in assenza di capienza delle correlate risorse vincolate, per complessivi € 33.089.255,72.

Tali atti gestionali non si pongono in armonia rispetto ai diversi pronunciamenti del giudice costituzionale, secondo i quali nessuna risorsa proveniente dagli esercizi precedenti può essere utilizzata senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile (Corte costituzionale, sentenza del 19 luglio 2012, n. 192, paragrafo 4 del *considerato in diritto*).

L'avanzo di amministrazione, infatti, deve costituire un punto fermo di partenza, in coerenza con il principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera, a cascata, sugli esercizi successivi (Corte costituzionale, sentenza del 20 dicembre 2017, n. 274, paragrafo 4.1. del *considerato in diritto*).

Con riferimento all'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione da parte degli enti territoriali che versino in una situazione di disavanzo per il finanziamento della spesa in corso di esercizio, le Sezioni Riunite hanno ritenuto necessario verificare se, nel corso della gestione del bilancio della Regione siciliana, vi siano state le condizioni di copertura e sostenibilità finanziaria per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di

amministrazione ai fini della contrazione di nuove spese, specialmente alla luce dei principi enunciati dalla costante giurisprudenza costituzionale.

Nell'operare una distinzione tra l'avanzo dei c.d. fondi extraregionali (in parte corrispondente ai *vincoli da trasferimenti*) e quello dei c.d. fondi regionali, queste Sezioni Riunite ritengono che, considerata la situazione di grave disavanzo in cui versano i fondi regionali (- € 6.105.931.614,06), l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione per nuova spesa a valere sui fondi regionali, per complessivi € 25.333.643,47, non trovi reale copertura finanziaria, dovendosi integralmente ricostituire i vincoli "*attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente*" (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2012, paragrafo 2.3. del *considerato in diritto*).

Peraltro, il risultato della gestione dell'esercizio finanziario 2018 evidenzia un ulteriore deterioramento del disavanzo complessivo dei "*fondi ordinari della Regione*" rispetto a quello registrato alla data del 1° gennaio 2018 (€ 5.588.873.892,75), palesando l'insostenibilità finanziaria della contrazione della nuova spesa avvenuta sostanzialmente "*in deficit*".

Tale quadro finanziario risulta, altresì, aggravato dal complessivo peggioramento del risultato di amministrazione (lett. E), dal mancato ripiano del disavanzo programmato nell'esercizio e dal mancato raggiungimento degli equilibri di bilancio di parte corrente (€ - 651.897.512, 12) e di parte capitale (€ - 15.081.350,90).

4. LO STATO PATRIMONIALE E IL CONTO ECONOMICO

L'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziari ed economico-patrimoniali. Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria).

I documenti fondamentali della contabilità economico-patrimoniale sono lo Stato patrimoniale e il Conto economico, che sono stati dettagliatamente analizzati dalle Sezioni Riunite.

Per quanto attiene allo Stato patrimoniale per il 2018, il suo esame ha riguardato, innanzitutto, la verifica dell'attuazione di procedure ed interventi volti alla soluzione definitiva di annose problematiche che nel tempo hanno investito l'esposizione dei valori patrimoniale dapprima nel Conto generale del patrimonio e, dal momento del passaggio alla contabilità armonizzata, anche lo Stato patrimoniale. Tali problematiche di carattere generale, incidendo sulla quantificazione del singolo valore della posta patrimoniale, hanno finito per inficiare la veridicità e l'attendibilità del documento nel suo complesso e hanno condotto nel corso degli anni a una costante dichiarazione di irregolarità.

Innanzitutto, è ancora irrisolta la questione di carattere generale che riguarda la mancata registrazione concomitante in partita doppia ed il mancato utilizzo della contabilità analitica mediante matrice di correlazione, al fine di realizzare il costante ed immediato collegamento tra le scritture finanziarie e la contestuale rilevazione delle correlate poste economico-patrimoniali; infatti, l'attuale "*motore di ribaltamento*" a disposizione dell'Amministrazione regionale, che trasforma le registrazioni finanziarie in movimenti economico-patrimoniali, funziona in modalità "asincrona" e non automatizzata.

Resta gravemente irrisolto il problema della ricognizione straordinaria del patrimonio e della conseguente rideterminazione del suo corretto valore, così come previsto dal paragrafo 9.2 dell'allegato 4.3 del decreto legislativo n. 118/2011, con riferimento ai beni demaniali e del patrimonio immobiliare. Tale attività è ancora *in itinere*, atteso che il

Dipartimento Finanze e credito sta svolgendo le operazioni propedeutiche alla costituzione del Registro Unico degli inventari del patrimonio immobiliare.

Le Sezioni riunite non possono non rilevare l'esito fallimentare della costosa ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, affidata alla società S.P.I. (Sicilia Patrimonio Immobiliare) s.p.a.; ciò non ha recato alcun beneficio alla Regione e ha comportato il dispendio di ingenti risorse pubbliche senza alcuna concreta utilità per la collettività.

L'ambito dei beni mobili necessita pure di un'attenta e analitica ricognizione, tanto che l'Amministrazione regionale -a seguito dell'emanazione della circolare n. 4 del 22/01/2019- ha dato avvio alla predetta operazione alla luce del decreto legislativo n. 118 del 2011.

La Regione non ha dunque concluso la redazione dell'inventario secondo quanto dettato dai principi della contabilità economica, poiché il sistema informatico GE.CO.R.S., nonostante le iniziative intraprese allo scopo, allo stato attuale non risulta adeguato per l'inserimento degli esiti della ricognizione straordinaria.

Il completamento dell'inventario dei beni immobili dell'ex "*Azienda delle foreste demaniali*" non è stato definito al 31 dicembre 2018; tale valore, da molti anni, è quantificato sempre nell'importo euro 2.059.649,78.

Va pure osservato che l'attività di completamento e di aggiornamento dell'inventario degli oggetti d'arte, affidata agli uffici periferici del Dipartimento per i beni culturali, è tuttora in corso di attuazione; persiste quindi la criticità rilevata negli anni precedenti in merito al mancato completamento dell'inventario.

In ordine alle immobilizzazioni finanziarie, rappresentate dalle partecipazioni azionarie, va sottolineato che non è stata compiutamente dimostrata da parte della Regione la puntuale applicazione del metodo del patrimonio netto ai fini della corretta quantificazione del valore delle partecipazioni nello Stato patrimoniale; non è neppure emerso che i valori in questione siano stati basati sul bilancio di ciascuna società dell'esercizio 2018.

Occorre constatare la mancata coerenza tra i valori indicati nelle schede riportate per singola società nel paragrafo 11.1 della relazione al rendiconto 2018 e quelli riportati al 31/12/2018 nel Conto generale del Patrimonio (conti *Azioni* e *Altre partecipazioni*), i cui totali peraltro risultano coincidenti con quelli dello Stato patrimoniale 2018.

Lo Stato patrimoniale della Regione nel 2018 ha poi registrato un forte decremento della voce "Denaro e valori in cassa" dal 2017 al 2018, passando da euro 1.126.277.817 ad euro 314.291.938 (-71,92%); l'Amministrazione regionale ha chiarito che lo stesso è imputabile ad un incremento notevole del volume dei pagamenti effettuati nel corso del 2018.

Il patrimonio netto della Regione siciliana al 31 dicembre 2018 risulta negativo per euro 5.279.751.304, anche se migliorato rispetto al precedente anno per una differenza pari ad euro 472.304.233 (+8,21). In particolare, il "Fondo di dotazione", ossia la parte indisponibile del patrimonio netto a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente, espone un valore che permane negativo, pari ad euro 7.645.723.433 (+8,29);

Occorre osservare che al 31/12/2018 risultano vincolate nel risultato di amministrazione somme per euro 20.500.542,78, relative al "Fondo passività potenziali per il rischio derivante dai contratti derivati"; tale valore non è coerente con i dati esposti a pag. 28 della nota integrativa, in cui risulta l'importo maggiore pari ad euro 50.801.863.

Sulla base delle dettagliate analisi sono emerse le numerose, gravi e significative irregolarità nella maggior parte delle appostazioni contabili, che finiscono per inficiare l'attendibilità complessiva dello Stato patrimoniale.

Si richiamano, in particolare, le seguenti anomalie di carattere generale:

1)- non è stata completata la ricognizione straordinaria del patrimonio, prevista dal paragrafo 9.2. dell'Allegato 4/3 del decreto legislativo n. 118 del 2011, sicché non sono stati predisposti l'inventario unico dei beni e il registro dei beni ammortizzabili;

2)- non è stato utilizzato un metodo di registrazione contabile concomitante in partita doppia;

3)- non è stato completato l'inventario dei beni dell'ex Azienda foreste demaniali;

4)- la quantificazione delle immobilizzazioni finanziarie, con specifico riferimento alle partecipazioni societarie, risulta imprecisa e non compiutamente fondata sul metodo del patrimonio netto.

Per quanto attiene al Conto economico, il risultato economico dell'esercizio 2018 è positivo ed è pari ad euro 464.618.251, sebbene sia diminuito rispetto all'anno precedente, quando era pari ad euro 690.993.879; tale decremento è stato causato principalmente dal peggioramento del risultato della gestione caratteristica.

Va segnalato che il Conto economico risente negativamente sia dell'assenza di un'adeguata matrice di correlazione, che assicuri la registrazione contestuale delle

transazioni in termini economici d in termini finanziari, sia della totale mancanza di contabilità analitica.

Nello specifico le anomalie investono:

a)- il collegamento con il Conto del bilancio e con lo Stato patrimoniale;

b)- l'articolazione di ricavi e costi tra le voci, specialmente per quanto attiene a ricavi e proventi diversi;

c)- l'assenza di correlazione fra conto economico e conto del bilancio in merito ad accertamenti non ricorrenti e proventi straordinari e in merito a impegni non ricorrenti e oneri straordinari;

d)- l'accantonamento per rischi da contratti derivati;

e)- le svalutazioni e rivalutazioni di immobilizzazioni finanziarie e materiali con specifico riguardo ai seguenti profili: 1.- calcolo analitico delle rivalutazioni e svalutazioni delle singole partecipazioni in società controllate e partecipate; 2.- rivalutazione della partecipazione nella società Airgest s.p.a.; 3.-assenza di svalutazione per le società partecipate soggette a liquidazione e quelle caratterizzate da un patrimonio netto inferiore al capitale sociale; 4.- la carenza di concordanza tra rivalutazioni e svalutazioni delle partecipazioni e correlati impegni e accertamenti della contabilità finanziaria.

In conclusione, le numerose criticità, già rilevate nell'esercizio precedente, non consentono di ottenere elementi utili per verificare l'attendibilità del conto economico e del risultato di esercizio.

5. LA GESTIONE DELLE ENTRATE ED IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE

Nel corso dell'esercizio 2018 il totale generale delle entrate ammonta, complessivamente, a 20.352 milioni di euro, con un incremento dell'1,8 per cento rispetto all'esercizio 2017 e lascia intravedere l'inizio di un percorso positivo.

Tuttavia, se si escludono le partite di giro, l'unico titolo che registra un incremento del 3,5 per cento è quello delle *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* (Titolo 1) il cui gettito è stato – nel triennio - direttamente influenzato dal diverso sistema di attribuzione delle entrate disposto con l'Accordo del 2016 e le conseguenti disposizioni di attuazione.

In virtù del sistema di acconti/conguagli dell'IRPEF previsto dalle conseguenti modifiche delle disposizioni di attuazione, gli accertamenti dell'esercizio 2018 comprendono anche il saldo del gettito del suddetto tributo spettante per l'esercizio 2016 (in ragione di 5,61 decimi) calcolato dopo i controlli delle dichiarazioni d'imposta, per complessivi 198 milioni. Analogamente, il saldo afferente al gettito erariale maturato nel 2018 sarà corrisposto nell'anno 2020 (in ragione di 7,61 decimi spettanti per il 2018).

Detto tributo ha assicurato al bilancio regionale entrate per 5.740 milioni, pari al 48,8 per cento delle entrate tributarie e si attesta in crescita del 10,2 per cento rispetto al 2017, che a sua volta aveva registrato un incremento del 16,6 per cento rispetto all'esercizio 2016.

Tra le imposte indirette, l'IVA assorbe il 16,8 per cento delle entrate tributarie, con accertamenti che appaiono in flessione (-2,2 %) rispetto ai dati del 2017 e del 2016, nonostante gli effetti delle disposizioni del c.d. *split payment:* tuttavia, poiché anche per l'IVA il trasferimento del gettito è assoggettato al sistema di acconti/conguagli previsto per l'IRPEF ed il criterio di attribuzione è stato disciplinato con D.M. del 25 gennaio 2019, ovvero con un anno di ritardo rispetto alle modifiche introdotte con le disposizioni di attuazione, ciò ha comportato che la quantificazione del tributo negli anni 2017-2018 sia stata effettuata secondo il criterio del riscosso. Il saldo che sarà corrisposto nel 2019 terrà conto dell'incremento del gettito al livello nazionale.

Tuttavia, non si può certo affermare che il mutamento del sistema di attribuzione delle entrate devolute abbia attribuito risorse "aggiuntive", ma ha provveduto semplicemente a riequilibrare l'attribuzione del gettito di una parte di dette entrate (IRPEF e IVA) che nel

corso degli anni era stato eroso dall'introduzione di provvedimenti legislativi che, incidendo sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi, avevano indirettamente determinato la contrazione del gettito tributario di spettanza regionale relativo ad intere categorie di basi imponibili. Le entrate devolute, peraltro, risultano compresse dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che, per il 2018, ammontano a 1.304,9 milioni in termini di saldo netto da finanziare, addirittura in aumento rispetto ai 1.301,5 del 2017 e sono trattenute direttamente dalla Struttura di gestione a valere sulle entrate tributarie.

Il maggior gettito di queste ultime, tuttavia, non è sufficiente a trainare l'incremento delle entrate correnti, per effetto della diminuzione delle entrate del Titolo 2 (-14,2 %) che riguardano, per la quasi totalità, trasferimenti correnti dello Stato, anche per cofinanziamenti di programmi europei.

Sul totale delle entrate, infine, incidono pesantemente anche i risultati del titolo 4, relativo alle entrate in conto capitale, che nel 2018 ha registrato accertamenti per soli 669 milioni: ad avviso di queste Sezioni riunite il sensibile decremento di dette entrate appare preoccupante, specie se confrontato con gli accertamenti degli esercizi precedenti: 1.068 milioni nel 2017, di 1478 milioni nel 2016 e di 2.585 milioni del 2015.

Il fenomeno, invero, che ha visto ridurre ad un quarto le entrate in conto capitale dal 2015 al 2018, necessita di un'analisi più approfondita da parte della Regione, finalizzata ad individuare le cause (organizzative, normative, regolamentari) dei rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa e di più incisivi interventi orientati ad imprimere alla gestione di detti fondi una non più procrastinabile inversione di tendenza.

Pertanto, da una parte può affermarsi che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato abbia corretto le storture determinate dalla normativa che aveva inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi erariali, in quanto l'incremento delle entrate tributarie nel triennio (trainato dal gettito IRPEF), si rivela maggiormente in linea con quello delle stesse imposte in ambito statale (tenuto conto, comunque, dell'andamento dei redditi e dell'economia in Sicilia); d'altra parte, non pare a queste Sezioni riunite che i predetti decimi individuati per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione siano sufficienti ad assicurare – come previsto nello Statuto siciliano – un livello di entrate idoneo a sostenere l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza

pubblica di cui si è detto. La completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto.

In data 19 dicembre 2018 è stato stipulato un nuovo Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, che disciplina in modo un po' più favorevole per la Regione i rapporti finanziari reciproci.

Anzitutto, a partire dall'anno 2019, viene ridotta, anche se non di molto, l'entità del concorso della Regione alla finanza pubblica, portando il relativo contributo a 1.001 milioni di euro a fronte dei 1.305 milioni del 2018, ed altresì si àncorano le modalità per lo Stato di modificarne unilateralmente l'importo alla presenza di "eccezionali emergenze finanziarie" e manovre "straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico"; si assegna, poi, alla Regione un contributo di 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, a valere sui Fondi di Sviluppo e Coesione- Patto per la Sicilia.

Il contenuto dell'Accordo è stato recepito dallo Stato con la legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 880-886.

In data 15 maggio 2019 è stato sottoscritto un accordo integrativo del precedente, relativo al sostegno agli enti di area vasta della Regione: Liberi Consorzi e Città metropolitane. I contenuti del suddetto Accordo integrativo sono stati recepiti dall'art. 38-*quater* del decreto- legge n. 34 del 2019.

Altro importante tema dell'accordo del 19 dicembre 2018 attiene alla riqualificazione della spesa regionale: il comma 884 della legge di bilancio 2019 stabilisce l'impegno per la Regione siciliana di accrescere la spesa per investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno dal 2019 al 2025.

Volendo trarre le conclusioni sul tema delle entrate, osservano queste Sezioni Riunite che, nell'ambito delle risorse complessive, pari a 20.352 milioni (comprese le partite di giro), se si escludono le entrate specificamente destinate alla sanità, pari a 7,3 miliardi, dei rimanenti 12,9 miliardi, altri due miliardi circa sono assorbiti per assicurare il livello dei LEA della Sanità, cosicchè residuano per tutte le altre funzioni appena 10 miliardi che, con tutta evidenza, non appaiono per nulla sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale o economica finalizzate al rilancio di settori di attività produttive.

Appare evidente, pertanto, che la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale non può essere ancorata esclusivamente all'incremento del gettito tributario assicurato dalle modifiche del sistema di devoluzione delle entrate.

Occorre intervenire in modo più efficace sulla gestione delle risorse in conto capitale, puntando su una riorganizzazione degli uffici e dei sistemi di gestione della spesa comunitaria, in cronico ritardo rispetto alla programmazione, con conseguente mancato introito in termini di entrate di fondi extraregionali.

Queste Sezioni riunite ritengono necessario, infine, che si intervenga in modo più efficace sull'incremento di tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano gettiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo di raddoppio del gettito, possono attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva.

Passando al tema del servizio di riscossione coattiva delle entrate erariali di spettanza regionale, esso è svolto da "Riscossione Sicilia S.p.a.", partecipata dalla Regione al 99,95 per cento e sottoposta alla vigilanza del Dipartimento regionale finanze e credito, chiamato a verificare il rispetto della convenzione che lo regola; i diritti di socio, invece, sono esercitati dalla Ragioneria generale, su direttive dell'Assessore per l'Economia, per conto del Presidente della Regione.

A seguito del mutamento dello scenario ordinamentale del sistema di riscossione nel territorio nazionale (decreto legge 22 ottobre 2016 n. 193) affidato a far data dal 1° luglio 2017 ad un ente pubblico economico, denominato "Agenzia delle Entrate-Riscossione", la legge regionale 11 agosto 2017, n.16, art. 28, ha autorizzato il Governo della Regione ad avviare le procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a., in armonia alle previsioni di cui alla normativa nazionale.

In relazione ai rapporti finanziari di credito/debito con la Regione siciliana, il Dipartimento regionale finanze e credito ha comunicato che la società ha omesso riversamenti di spettanza regionale per un importo pari ad euro 68.573.105,83 e ritardato, tra l'altro, quelli a favore dell'erario statale.

In merito alla omissione di tale riversamento, l'attività istruttoria svolta da queste Sezioni riunite ha consentito di accertare che il debito in questione è maturato per effetto di mancati riversamenti di somme a fare data dal settembre 2017, non effettuati, secondo quanto riferito dai vertici societari, in previsione di una compensazione del debito con

somme oggetto di un presumibile "finanziamento di pari importo, da parte del socio Regione siciliana" a favore della società. Il mancato riversamento ha, ovviamente, generato un effetto moltiplicatore delle sanzioni ex art. 47 del d.lgs. 112 del 1999 per circa 130 milioni di euro, aggravando la posizione debitoria della Società.

Al fine di porre rimedio al maggior onere finanziario da sostenere, l'art. 28 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, ha autorizzato l'Assessorato regionale per l'Economia - Dipartimento regionale delle finanze, a compensare le posizioni debitorie e creditorie certe liquide ed esigibili e a rateizzare il debito residuo in dieci anni con l'applicazione del tasso di interesse legale. Ha, altresì, escluso l'applicazione delle sanzioni per mancato o ritardato riversamento nell'ipotesi di estinzione del debito per le compensazioni o rateizzazioni previste dalla norma.

La disposizione in questione suscita parecchie perplessità sia in ordine alla legittimità costituzionale della stessa, nei limiti in cui interferisce su rapporti di natura civilistica sottratti come tali alla competenza legislativa della Regione, sia per la dilazione del debito nel lasso di un decennio che eccede l'attuale limite temporale di operatività della società, previsto dalla legge regionale n. 1 del 2018.

Esaminando l'andamento della riscossione in Sicilia, risulta che nel corso del 2018 si è avuta una sensibile riduzione, pari al 20,6 per cento, dei volumi di riscossione: in particolare, l'importo complessivo delle riscossioni tramite ruolo nell'anno è ammontato ad euro 498.438.313 a fronte del dato del precedente anno, di euro 623.547.461. Il peggioramento di tale dato, certamente prodotto dalla inadeguatezza della attività gestionale di Riscossione Sicilia Spa, è stato tuttavia anche fortemente influenzato dagli effetti delle disposizioni legislative emanate nell'ultimo biennio riguardanti la definizione agevolata dei carichi iscritti a ruolo (la così detta rottamazione delle cartelle), prevista dal decreto legislativo n. 193 del 2016, a cui hanno fatto seguito i benefici concessi con i decreti-legge n. 148 del 2017 e n. 119 del 2018.

L'estensione della definizione agevolata anche ai carichi affidati fino al 31 dicembre 2017, comporterà il protrarsi di ulteriori effetti negativi sul volume delle riscossioni anche per buona parte del 2019: tuttavia, come già rilevato in ambito statale in sede di relazione sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 2018, sarà compito dell'Agente della riscossione verificare il puntuale rispetto, alle scadenze prefissate, del versamento operato in forza della definizione agevolata al fine di evitare che un istituto di favore per il contribuente in

momentanea difficoltà economica si trasformi in ulteriore strumento dilatorio per ritardare il più possibile il pagamento del debito d'imposta.

Merita una particolare sottolineatura una vicenda emersa in sede istruttoria relativa alle riscossioni effettuate a valere sulla prima rottamazione (decreto legge n. 193/2016). In particolare si è accertato che la somma riscossa, pari a euro 110 milioni di euro, e riversata dalla società su un proprio c/c aperto presso l'Istituto bancario Monte Paschi di Siena, è stata interamente incamerata dalla stessa Banca, a sua volta creditrice della società per l'importo di oltre 230 milioni di euro: tale operazione compensativa, riconosciuta legittima dal Tribunale di Palermo adito dalla società in opposizione, ha determinato un incremento del debito della società nei confronti dell'Erario, al quale spetterà anche una liquidazione per oneri accessori a causa del ritardato riversamento.

6. L'ANDAMENTO DELLA SPESA

Le dinamiche di lungo termine della spesa dimostrano un sempre più marcato orientamento alla gestione corrente e una bassissima propensione agli investimenti, in netto contrasto con la strategia enunciata dal Governo regionale in sede di Documento di Economia e Finanza Regionale 2018/2020 (DEFR).

In particolare, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti sono passati da 17.725 milioni di euro del 2009 (pari al 57% della spesa totale) a 16.258 milioni di euro del 2018 (70,41% della spesa totale), mentre quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 13.150 milioni di euro del 2009 (42,3% della spesa totale) a 3.103 milioni di euro circa del 2018 (13,45% della spesa totale).

Analogo andamento registrano gli impegni che passano, con riferimento alle spese correnti, da 15.518 milioni di euro del 2009 (pari all'83,34% della spesa totale) a 15.222 milioni di euro (90,68%), mentre, in relazione alle spese in conto capitale, passano da 2.892 milioni di euro (pari al 15,53% della spesa totale) a 1.127 milioni di euro (6,71%).

Ancora più marcato il fenomeno osservato dal punto di vista dei pagamenti, ove le spese correnti crescono, sia in valore assoluto sia in termini percentuali, da 13.143 milioni di euro del 2009 (pari all'87,84% della spesa totale) a 14.171 milioni di euro del 2018 (92,59% della spesa totale), mentre le spese in conto capitale si riducono da 1.609 milioni di euro del 2009 (pari al 10,76% della spesa totale) a 744 milioni di euro del 2018 (4,86%) raggiungendo il minimo storico assoluto. Le dinamiche appena descritte caratterizzano anche l'ultimo triennio.

In merito ai pagamenti, con il deferimento disposto con il decreto di convocazione n.11/2019/SS.RR./PARI del 26.11.2019 per la udienza di preparifica del 5.12.2019, è stato rilevato che, a seguito dell'esame dei titoli di pagamento, il cui elenco viene trasmesso mensilmente con i modelli riepilogativi (mod. 37 tes) da Unicredit Spa, istituto cassiere della Regione siciliana, fosse emersa un'incongruenza tra il valore finale indicato dal rendiconto generale (18.414.310.972,41 euro in conto competenza e 1.315.940.401,64 in conto residui) e quanto risultante dall'elaborazione in sede di controllo dei suddetti elenchi mensili (18.419.429.861,05 euro in conto competenza e 1.316.097.220,82 in conto residui), con possibili refluenze sulla quantificazione del risultato di amministrazione.

Le discordanze rilevate per ciascun Assessorato ammontavano ad un totale complessivo di oltre 5 milioni di euro, nello specifico 5.118.888,64 euro in conto competenza e 156.819,18 euro in conto residui (complessivamente 5.275.707,82 euro):

L'Amministrazione regionale, invitata a fornire i necessari chiarimenti con supporto di adeguata documentazione, con nota n.64582 del 28.11.2019 (il cui contenuto è stato, sul punto, ribadito con nota n.66031 del 4.12.2019), ha comunicato che "*a seguito di un'anomalia verificatasi nel sistema informatico dell'Istituto cassiere, sono stati erroneamente inseriti duplici pagamenti per un importo pari a € 5.275.707,82, nei flussi mensili inviati a Codesta Ecc.ma Corte, relativi ai capitoli di spesa di seguito elencati e di cui si sta provvedendo alla relativa rettifica*".

In proposito, acquisita la certificazione del Fondo di cassa al 31.12.2018 da parte dell'Istituito cassiere, poiché le risultanze in esso attestate, sono corrispondenti a quelle del rendiconto in esame, si ritiene di potere confermare la presenza di un'"*anomalia nel sistema informatico dell'Istituto cassiere*", come denunciata dall'amministrazione regionale, che non ha dato vita ad effettiva duplicazione di pagamenti e richiedente, quindi, soltanto una mera procedura informatica di "rettifica".

A conferma di ciò, con nota n. 66596 del 6.12.2019, la Regione ha trasmesso una lista dei titoli di spesa i cui pagamenti sono stati erroneamente duplicati e "*apposito flusso per la correzione delle anomalie di che trattasi*", precisando che "*l'Istituto cassiere ha comunicato che i modelli 114Tes relativi ai mesi di Giugno, Luglio, Agosto e Settembre 2018, sono stati già forniti debitamente corretti nel mese di Dicembre 2018*".

Il valore totale degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, pari nel 2018 a 23.088 milioni di euro, si registra, rispetto all'esercizio precedente (25.516 milioni di euro), una riduzione del 9,52 per cento, dovuto in parte alla riduzione delle spese correnti (- 7,09%; 16.258 contro milioni di euro 17.499 dell'esercizio precedente) e in parte al decremento delle spese in conto capitale (- 26,5%; 3.103 milioni di euro a fronte di 4.222 milioni di euro del 2017).

Rispetto alle previsioni finali di competenza pari a 23.088 milioni di euro (al netto delle partite di giro e della quota di disavanzo di amministrazione), nel 2018 sono state impegnate spese per 16.787 milioni di euro imputate allo stesso esercizio.

La capacità di impegno nel 2018 è pari al 76,68% registrando un valore più elevato rispetto all'esercizio precedente, pari al 71,18%.

Anche sotto questo profilo emergono sostanziali differenze tra spesa corrente e spesa in conto capitale. E infatti, mentre le spese correnti registrano costantemente, nel triennio, un tasso di attivazione sempre superiore al 90%, le spese in conto capitale oscillano tra il 42,13% e 54,33%.

Gli impegni di spesa, al netto delle partite di giro, che erano stati contabilizzati nel 2017 in 17.003 milioni di euro, registrano nel 2018 un decremento dell'1,27% raggiungendo il valore di 16.787 milioni di euro, con una riduzione complessiva nel triennio pari a circa l'8,7%.

Tale riduzione è da imputare alle spese in conto corrente (-0.73%), pari a 15.222 milioni di euro nel 2018, costituiscono il 90,7% di quelli complessivi al netto dei servizi conto terzi- partite di giro.

In misura controtendenziale si registra un leggero incremento delle spese in conto capitale che passano da 1.038 milioni di euro nel 2017 (con una notevole riduzione rispetto al 2016) a 1.127 milioni di euro nel 2018 (con una variazione percentuale dell'8,6%), pari al 28,2% degli impegni complessivi al netto dei servizi conto terzi- partite di giro.

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio, pari a euro 16.787 milioni di euro, i pagamenti in conto competenza, al netto dei servizi in conto terzi, ammontano a 15.306 milioni di euro, con un indice di pagamento pari al 91,18%.

Nell'esercizio 2018 il rapporto impegni/pagamenti risulta elevato per la spesa corrente (93,1%) mentre si riduce notevolmente per le spese in conto capitale (66,02%) rispetto all'esercizio precedente (76,62%).

I pagamenti di competenza per spese correnti aumentano da 14.110 milioni di euro del 2017 a 14.171 milioni di euro del 2018 (+0,43%), mentre si registra una contrazione dei pagamenti di competenza per le spese in conto capitale (-0,64%), nonostante l'incremento degli impegni, con il risultato di attestarsi al 4,04% del totale al netto dei servizi in conto terzi (passando da 795 milioni di euro nel 2017 a 744 milioni di euro nel 2018).

L'analisi della spesa corrente ha evidenziato come, a fronte di una previsione definitiva di 16.258 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.222 milioni di euro. I pagamenti in conto competenza, pari a 14.171 milioni di euro, esprimono una velocità di pagamento complessiva del 93,1%.

Risulta evidente, ai fini di un'analisi della rigidità della spesa corrente regionale, che anche nel 2018 si conferma come, nelle fasi fondamentali delle relative procedure contabili,

cioè quelle degli stanziamenti definitivi (16.257,97 milioni di euro), degli impegni (15.221,63 milioni di euro) e dei pagamenti di competenza (14.171,47 milioni di euro), risultino preponderanti tre ambiti di spesa: quella sanitaria - missione 13 "tutela salute" - (9.447,41 per stanziamenti e impegni e 8.637,08 milioni di euro per i pagamenti), gli accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica (1.305 milioni) e i redditi di lavoro dipendente (742,84 per stanziamenti e impegni e 722,83 milioni di euro per pagamenti).

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), comprensivo degli impegni reimputati ad esercizi successivi a quello rendicontato, ammonta a 559 milioni di euro.

I residui passivi iniziali, pari a 476 milioni, hanno registrato pagamenti per 103 milioni di euro e cancellazioni per 138 milioni, sicché quelli finali risultano pari a 236 milioni con un tasso di smaltimento del 21,64%. Da rimarcare il dato del totale pagamenti in conto capitale (competenza più residui), nuovo minimo storico, pari a euro 847 milioni di euro.

Il fondo pluriennale vincolato (FPV) nel 2018 si è assestato nelle previsioni definitive in complessivi 1.158 milioni di euro circa, di cui 445 milioni di euro per spese correnti e 713 milioni di euro per quelle in conto capitale.

Il FPV alla chiusura dell'esercizio 2018 ammonta a 916,65 milioni di euro (di cui 355,92 milioni di parte corrente, 558,73 di parte capitale), di cui 165,47 milioni (17,97%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, già compresi nel fondo. I rimanenti 752,09 milioni di euro (82,02%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2018 ed imputati al 2019 (698,89 milioni), al 2020 (43,91 milioni) e a esercizi successivi (8,38 milioni di euro).

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, l'Amministrazione regionale, ha riferito che nel corso dell'esercizio 2018, ammontano ad euro 176.911.856,78, di cui riconosciuti dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 388 dell'1 novembre 2019, somme pari ad euro 12.758,643,27 relativi al primo semestre del 2018.

Per quanto riguarda le partite sospese, i pagamenti effettuati dal cassiere nell'esercizio 2018 per la fattispecie in esame ammontano complessivamente a euro 54.746.331,76, di cui euro 28.003.882,86 sono relativi a partite contabili sospese per espropriazioni forzate presso terzi.

Come già segnalato nelle precedenti relazioni, l'analisi della spesa per missioni non è coerente con le disposizioni previste dalla normativa in materia di armonizzazione contabile, atteso che le risorse finanziarie, gestite nell'ambito delle singole missioni, vengono esposte al netto delle spese del personale applicato alla specifica funzione; oneri risultano integralmente imputati alla Missione 1. Si disattende, in tal modo la finalità della classificazione per missioni , volta ad offrire il quadro delle risorse non solo finanziarie e strumentali, ma anche umane, utilizzate per perseguire le funzioni principali e gli obiettivi strategici della Regione.

Per effetto di tale classificazione, non sorprende l'elevata incidenza della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale generale, a livello di stanziamenti definitivi (23,76%), di impegni (18,48%) e di pagamenti (19,84%), inferiore soltanto alla Missione 13 (Tutela della salute), i cui dati per le tre fasi della spesa indicate, infatti, sono pari rispettivamente al 32,66%, al 48,14% ed al 48,06%; l'insieme delle risorse delle due missioni che incidono per il 56,42 per cento sul totale degli stanziamenti definitivi, per il 66,62 per cento su quello degli impegni e per il 67,9 per cento sul complesso dei pagamenti, rappresentano i principali fattori strutturali della rigidità dei conti pubblici regionali.

In considerazione della notevole rilevanza per l'economia ed il territorio regionale delle relative politiche pubbliche, vanno, poi, valutate negativamente le minori assegnazioni di bilancio registrate dalle Missioni, 15 (Politiche per il lavoro e la formazione professionale) -18,66% e 11 (Soccorso civile) -16,53%.

L'andamento decennale della gestione dei residui mostra un significativo ridimensionamento dei residui passivi finali che al 31/12/2018 ammontano a euro 3.525 milioni di euro, nonostante l'inversione di tendenza rispetto al *trend* decrescente dell'ultimo quadriennio con un incremento percentuale registrato nel 2018 del 35,31% rispetto all'esercizio precedente.

Il riaccertamento ordinario dei residui, approvato con delibera n. 186 del 28 aprile 2018, oggetto di rettifica con delibera G.R. n. 195 del 16 maggio 2019, ha permesso di quantificare i residui passivi da mantenere al 31/12/2018, al netto del perimetro sanitario, in misura pari a 2.227,65 milioni di euro, quelli da eliminare definitivamente in 143,79 milioni euro, i residui passivi da reimputare agli esercizi successivi a 1.420,61 milioni euro(di cui 1.342,82 milioni al 2019, 64,91 milioni al 2020, 7,9 milioni al 2021 e 5 milioni oltre l'esercizio 2021). Ad esito del descritto iter i residui sono complessivamente quantificati in 3.524,55 milioni

di euro (al netto dei capitoli di spesa inclusi nel perimetro sanitario pari a euro 1.295,68 milioni di euro) di cui 1.622,26 milioni di euro imputabili alla parte corrente e euro 618,76 alla parte in conto capitale. I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2018 ammontavano a 2.631,33 milioni di euro, mentre quelli di nuova formazione ammontano a 2.365,57 milioni, compresi quelli del settore sanitario, essenzialmente derivanti da spese correnti (1.050,15 milioni di euro), da quelle in conto capitale (383,12 milioni di euro) e da titolo 7 (884,12 milioni di euro).

7. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

In linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale e la legislazione vigente, le articolazioni regionali della Corte dei conti esercitano il controllo degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo nazionale, in continuità con i vincoli di derivazione comunitaria, anche attraverso la verifica delle coperture finanziarie delle leggi regionali e delle relative relazioni tecniche di quantificazione degli oneri.

In Sicilia detto controllo viene svolto da queste Sezioni riunite nell'ambito del programma di lavoro propedeutico alla decisione e alla relazione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana da presentare all'Assemblea Regionale Siciliana (A.R.S.), nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio all'Organo rappresentativo per eccellenza, titolare del potere legislativo.

Relativamente ai controlli sulla legislazione di spesa e sui mezzi di copertura, il compito della Corte dei conti è di accertare se tutte le disposizioni approvate possano produrre effetti, anche indiretti, sulla spesa pubblica regionale e, in tale ambito, oltre alle violazioni dell'art. 81 Cost., possono essere evocati altri parametri costituzionali nel caso in cui la loro lesione emerga in occasione dell'attività svolta in sede di parifica (ad es., casi in cui l'intervento del legislatore regionale determina una illegittima espansione della capacità di spesa dell'ente violando le norme costituzionali e causando l'alterazione degli equilibri finanziari).

Durante l'esercizio finanziario 2018 il numero di disegni di legge presentati all'A.R.S. è stato di 449, di cui 35 di iniziativa governativa e 404 di iniziativa parlamentare.

Nell'esercizio precedente erano stati presentati, invece, 108 disegni di legge, di cui 12 di iniziativa governativa e 96 di iniziativa parlamentare, si deve pertanto registrare un sensibile aumento soprattutto per quelli di iniziativa parlamentare.

Nell'esercizio finanziario 2018 l'A.R.S. ha varato 28 leggi (15 nel 2017), di cui 16 di iniziativa governativa (13 nel 2017) e 12 parlamentare (2 nel 2017). Di tali leggi, 20 non dovrebbero comportare oneri per espressa indicazione dei rispettivi disegni di legge e, in taluni casi, per effetto della clausola di neutralità o di invarianza finanziaria espressamente riportata.

Quelle che comportano certamente nuovi o maggiori oneri per l'erario regionale sono le seguenti leggi di iniziativa governativa:

- n. 8 del 8.05.2018: Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale
- n. 10 del 10.07.2018: Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I.
- n. 19 del 29.11.2018: Disposizioni contabili ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Allegato 4/2, paragrafo 6.3.
- n. 21 del 29.11.2018: Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020.
- n. 24 del 16.12.2018: Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie.

La parte più rilevante delle "norme di spesa" varate dall'A.R.S. è contenuta nelle due leggi regionali titolate "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale" e "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I", rispettivamente approvate nei mesi di maggio e di luglio.

Entrambe le leggi (n. 8 e n. 10) ricorrono, ancora una volta, frequentemente ad un rinvio generico a risorse già in essere attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, rischiando così di compromettere la realizzazione delle politiche pubbliche regionali programmate e rendendo meno plausibile dal punto di vista finanziario l'assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 Cost.

Tale deprecabile e reiterata metodologia, se si associa alla diffusa lacunosità o, in molti casi, alla totale mancanza delle relazioni tecniche, determina una carenza di trasparenza delle politiche di bilancio, di comprensibilità del modo di quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria, nonché dell'*iter* legislativo, a detrimento del principio democratico e di rappresentatività.

Oltretutto, il documento a corredo dei DDL raramente è denominato "relazione tecnica", poiché sovente è, non a caso, declinato semplicemente come "relazione", *nomen* che palesemente lascia intendere che la stessa, in definitiva, non possiede i requisiti prescritti dalle norme di contabilità per tali documenti.

Anche per l'esercizio 2018, nel caso della legge di stabilità regionale approvata nel mese di maggio, a rendere più complessa l'attività di verifica della quantificazione degli oneri delle "norme di spesa" e dell'obbligo di copertura, è il peculiare schema di quadratura

generale rappresentato nel c.d. "prospetto allegato" reso ancor più incerto dal contenzioso costituzionale sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Considerato che *ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte* (3° comma dell'art. 81 della Costituzione), ancora una volta si evidenzia che l'utilizzo del "prospetto allegato" quale strumento empirico idoneo a dimostrare le coperture finanziarie della legge di stabilità regionale desta non poche perplessità poiché già l'anomala variegata natura delle norme in essa contenute imporrebbe una ben più rigorosa identificazione di ciascuna copertura finanziaria.

Come sopra accennato, molteplici sono state le disposizioni delle leggi di spesa oggetto di impugnativa costituzionale così come riportato nel seguente prospetto:

n. 8 dell'8.05.2018 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*) art. 4; art. 22, commi 14 e 15; art. 31, commi 4 e 5; art. 34; art. 35; art. 45; art. 64; art. 66; art. 69 comma 2; art. 75, commi 2, 3 e 4; art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 25;

n. 10 del 10.07.2018 *(Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I*) art. 9, comma 6[4];

n. 24 del 16.12.2018 *(Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie)*. art. 2, comma 28; art. 3, comma 9[5].

Nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio all'Assemblea regionale siciliana, queste Sezioni riunite hanno più volte formulato una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e di copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa che solo in minima parte risultano accolte dal Legislatore regionale (anche quali necessarie misure correttive da adottarsi a fronte delle criticità emerse dall'esame della legislazione di spesa degli esercizi finanziari precedenti).

Le principali e persistenti tematiche oggetto di riflessione in occasione delle ultime analisi delle leggi regionali di spesa sono le seguenti:

- **Mancata indicazione delle precipue forme di copertura**:
  continua il ricorso a clausole di copertura che genericamente vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento

[4] Norma impugnata con delibera del Consiglio dei Ministri del 6/09/2018 ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 81, terzo comma della Cost.
[5] Norme impugnate con delibera del Consiglio dei Ministri del 14/02/2019 ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Cost.

(oppure anche in riferimento a singole norme) ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, riscontrato nella struttura della legge di stabilità regionale, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria che naturalmente debbono trovare riscontro nelle varie clausole di compensazione, con i dovuti riferimenti differenziati. Non appare ispirato al principio della trasparenza un metodo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè un'agevole ricostruzione delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese.

Va poi osservato, in linea più generale, che le carenze in termini di relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri) attengono anche al profilo delle coperture finanziarie, di cui dovrebbe in qualche modo essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

Le coperture devono essere previste per ogni intervento e non ad opera di un unico articolo finale o di un prospetto riepilogativo che non permettere di correlare le singole coperture con le singole disposizioni onerose.

- **Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente:**

  il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità; tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità).

- **Ricorrente carenza delle relazioni tecniche:**

  Valori centrali, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, assumono il documento costituito dalla relazione tecnica e le note integrative al bilancio di previsione e al relativo rendiconto.

Si ripropone, al riguardo, una delle esigenze su cui queste Sezioni riunite hanno particolarmente insistito in occasione delle precedenti analisi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili.

Si ribadisce, quindi, la necessità che l'apparato documentativo a corredo dei disegni di legge fornisca elementi di maggior dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti della singola spesa, in modo da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile la scelta della politica pubblica anche in considerazione dello stato di attuazione del singolo programma di settore.

Persiste, quindi, l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle relazioni tecniche (si ripete, spesso assenti), non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata normativa *in primis* (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Ciò vale ancor più quando la norma introduca una serie di microinterventi ai fini dell'individuazione della loro reale onerosità.

Il tema affrontato dell'accuratezza delle relazioni tecniche deve intendersi anche per i casi in cui la disposizione sia corredata della formulazione di clausole di neutralità e di invarianza finanziaria che comunque non consentono di omettere la spiegazione delle ragioni della loro apposizione.

Reiterata è, poi, la presenza di leggi di spesa addirittura prive del tutto di relazione tecnica o corredate di un documento non rispondente, nella forma e nella sostanza, ad una relazione tecnica così come prescritta dalle norme di contabilità (tant'è che vengono spesso denominate semplicemente "relazione").

Queste Sezioni riunite stigmatizzano, ancora una volta, tale prassi che trova un sostanziale divieto anche nel regolamento dell'A.R.S. che stabilisce che non si possano assegnare "*alle competenti commissioni legislative permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione redatta*".

Le relazioni tecniche (quando presenti), sovente, si limitano ad una succinta ricostruzione delle quantificazioni degli oneri, limitandosi, il più delle volte a fornire

elementi di sintesi insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Invece esse devono fornire precise informazioni circa le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione, le relative coperture finanziarie con l'eventuale modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nelle relazioni tecniche devono essere, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare.

Sebbene le cause del fenomeno siano di facile intuizione – come la scarsa collaborazione da parte dei Dipartimenti regionali interessati, i tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, le dinamiche d'aula specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti rispetto ai quali le articolazioni amministrative regionali competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti – la persistenza del fenomeno assume un particolare rilievo anche alla luce della precarietà delle risorse e del rigore interpretativo nell'applicazione delle disposizioni contabili che la giurisprudenza costituzionale ha fornito anche nelle recenti pronunce che hanno riguardato la Regione siciliana.

Le relazioni tecniche poco esaustive, foriere di possibili sottostime degli oneri, potrebbero rappresentare (o aver rappresentato) la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica regionale, soprattutto in riferimento a provvedimenti di grande rilevanza quantitativa.

Questo potrebbe produrre (o aver prodotto) effetti sulla programmazione delle scelte e, relativamente al loro aspetto finanziario, determinare un quadro poco sostenibile e tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali come, ad esempio, i debiti fuori bilancio contrastanti con la funzione autorizzatoria del bilancio e con i nuovi principi di cui alla legge sulla contabilità armonizzata.

8. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

La Regione siciliana, nell'anno 2018, è stata impegnata, in continuità con i Programmi Operativi 2010- 2012 e 2013- 2015, di prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009, nel raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale di cui al Programma Operativo di consolidamento e Sviluppo 2016-2018. Il Percorso di risanamento dei conti regionali nel settore sanitario individua una molteplicità di azioni strategiche, le principali delle quali, sotto il profilo della riduzione dei costi, sono:

- il contenimento della spesa per acquisto farmaci;
- il contenimento della spesa per assistenza farmaceutica convenzionata;
- la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi;
- il miglioramento della gestione finanziaria.

Lo stato di attuazione degli obiettivi del POCS è oggetto di verifica da parte dei competenti Tavoli tecnici, il cui esito positivo costituisce presupposto per l'accesso alle quote premiali del finanziamento statale. Da ultimo, la Regione siciliana ha manifestato la volontà di proseguire il Piano di rientro mediante un nuovo Programma Operativo, per il periodo 2019-2021, prevedendo, altresì, l'affiancamento tecnico–operativo dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Regionali (AgeNaS).

In concomitanza con l'attuazione di detti Piani operativi da parte della Regione Siciliana, il settore sanitario è stato interessato da profondi interventi sia legislativi che organizzativi, che hanno ridisegnato il quadro normativo e strutturale di riferimento nella gestione delle risorse destinate all'area sanitaria: si tratta della disciplina di cui al decreto legislativo n. 118 del 232011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi; dell'introduzione del Percorso Attuativo della Certificabilità; del Regolamento recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, emanato con D.M. n. 70 del 2/4/2015.

Particolare attenzione viene posta, infatti, dal legislatore nazionale alla trasparenza dei conti sanitari e alla finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, finalità perseguita mediante la previsione di specifici adempimenti da parte delle regioni, atti ad assicurare l'effettività della tutela della salute e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). A tal fine, è previsto che al bilancio preventivo della regione

sia allegato un prospetto relativo alle previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario individuate (art. 20, I c., d.lgs. 118 del 2011)[6].

Il d.lgs. n. 118/2011 richiama, altresì, i principi contabili applicati concernenti la programmazione di bilancio (all.4/1 a detto d. lgs.) e, per quanto di interesse in questa sede, rileva la disposizione per cui al bilancio gestionale è allegato un prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa della gestione sanitaria accentrata articolato. Se il bilancio gestionale della regione risulta articolato in modo da distinguere la gestione ordinaria dalla gestione sanitaria, tale allegato non è necessario (all.4/1- 19.2).

La Regione siciliana con la legge n. 5 del 28/1/2014 (artt. 47- c. 12) - legge di stabilità regionale - ha recepito con decorrenza 1/1/2014 le disposizioni di cui al Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 23/6/2011.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2018, a seguito della emanazione della l.r. n. 9 dell'8/5/2018 di approvazione del Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2018/2020, la Giunta regionale, con deliberazione n. 195 dell'11/5/2018, predisponeva, in base a quanto previsto dall'Allegato 4/1, punto 9.2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il "Prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario (allegato "O"), riportante 31 capitoli per le entrate e 67 capitoli per le spese.

Nello stesso anno 2018, con Direttiva della Ragioneria Generale, emanata al fine di una ottimizzazione della gestione del "conto sanità" da parte dell'Istituto cassiere e per

---

[6] L'articolo 20 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che "*Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento , nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse disponibili delle regioni per il finanziamento del medesimo servizio regionale per l'esercizio in corso*"; a tal fine le entrate e le spese sono suddivise secondo le seguenti categorie:

- Entrate:

1) finanziamento sanitario ordinario corrente;
2) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
3) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
4) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n. 67 del 1988;

- Spese:

1) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei L.E.A., compresa la mobilità passiva e il pay back;
2) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria superiore ai L.E.A.;
3) spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso;
4) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n. 67 del 1988.

velocizzare l'inserimento di eventuali nuovi capitoli nel perimetro sanitario, è stata introdotta, a far data dal 2018, una nuova procedura gestionale che prevede una preventiva valutazione, da parte del responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata, sui capitoli di nuova istituzione da inserire nel perimetro sanitario.

A seguito di richieste istruttorie di queste Sezioni Riunite, la Ragioneria Generale della Regione trasmetteva gli elenchi dei capitoli del perimetro sanitario (entrate 88 capitoli-spesa 227 capitoli) al 31/12/2018, nonché copia dei provvedimenti di modifica di detto perimetro, adottati nel corso dell'anno stesso, precisando che "*La Giunta regionale ogni anno approva, congiuntamente alla ripartizione in capitoli del Bilancio di previsione dell'esercizio, l'Allegato O, nel quale viene ridefinito il Perimetro sanitario con i capitoli di entrata e di spesa che presentano uno stanziamento di competenza*" .

Queste Sezioni Riunite rilevano, preliminarmente, che l'allegato "O" al bilancio di previsione nel riportare il perimetro sanitario non riconduce le entrate e le spese alle categorie, sopra riportate, previste dall'art. 20 del d. lgs. 118 del 2011.

Inoltre, dal raffronto effettuato tra i capitoli inseriti nel perimetro sanitario, di cui all'apposito allegato al bilancio di previsione 2018/2020, i decreti modificativi del Predetto perimetro e i prospetti riepilogativi trasmessi dall'Assessorato, risulta che 46 capitoli di entrata e 65 capitoli di spesa indicati nei prospetti, trasmessi della Ragioneria Generale, quali capitoli del Perimetro sanitario per l'esercizio 2018, non sono inseriti nell'allegato "O" al bilancio di previsione 2018, né vi è agli atti documentazione che attesti il successivo inserimento in detto perimetro. Di questi, 28 capitoli delle entrate e 38 capitoli della spesa non hanno registrato movimentazioni nell'anno 2018, mentre si sono avuti rispettivamente accertamenti ed impegni su 18 capitoli delle entrate e 31 capitoli della spesa.

Ulteriori criticità sono state rilevate sotto il profilo delle tipologie di spese oggetto dei capitoli del perimetro sanitario, giacché sono state inserite spese aventi ad oggetto interventi di varia tipologia non sussumibili nell'area sanitaria, come definita dal d. lgs 118 del 2011. Trattasi, in particolare:

- dei capitoli di spesa 413706 e 413707, aventi ad oggetto, rispettivamente, la spesa per l'indennità vitalizia e la spesa per l'indennità chilometrica erogata a favore dei cittadini affetti da forme gravi di talassemia;
- del capitolo 413741, relativo al contributo alle partorienti residenti nelle isole minori del territorio della Regione siciliana;

- del capitolo 413702, relativo al sussidio integrativo a favore degli ammalati affetti da morbo di Hansen;
- dei capitoli 413369 e 413371 relativi, rispettivamente, al rimborso delle spese sostenute per gli accertamenti medico-legali nei confronti del personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia, nonché agli oneri sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia, effettuate dalle Aziende sanitarie locali (ora Aziende sanitarie provinciali);
- del capitolo 413708, relativo a prestazioni economiche previste dall'art. 5 della l. 4/3719876, n. 88, a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'Inps;
- dei capitoli 416515 e 416532, relativi rispettivamente a spese per indennizzare gli allevatori per le perdite subite e per le perdite zootecniche subite, ad opera di cani randagi o inselvatichiti.

Dette spese esulano dal perimetro sanitario ex d.lgs. n. 118 del 2011 sotto un duplice aspetto: i relativi interventi presentano o carattere di sostegno di tipo sociale e/o economico verso ben individuate categorie di soggetti, o sono relativi a rimborsi per costi sostenuti dalle AA.SS.PP. per conto di altre pubbliche amministrazioni. Pertanto, andrebbero più correttamente ricollocate in settori diversi dal perimetro sanitario, le cui risorse sono destinate al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza; da ciò deriva la seconda considerazione, poiché anche a voler ritenere i suddetti interventi quali ulteriori livelli di assistenza, o extra LEA, come tali non possono essere erogati trovandosi, la Regione siciliana, di fatto in piano di rientro.

Analoghe considerazioni si formulano, infine, relativamente ai capitoli di spesa 900023 e 214918 aventi ad oggetto, rispettivamente, il rimborso di altre forme di indebitamento e i relativi interessi passivi, come statuito dall'art. 6 della legge regionale n. 3 del 17/3/2016[7] (legge di stabilità regionale 2016), la quale prevede l'utilizzazione di una quota del Fondo sanitario, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi dell'anticipazione di liquidità erogata ai sensi dell'art. 2, c. 46, della l. 24 dicembre 2007, n. 244[8], in base ad un accordo tra il Ministero dell'Economia e la Regione

[7] Art. 6 l.r. n. 3 del 2016 "A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario.

[8] Art. 2 , c. 46 l. 244 del 2007: "In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le regioni Lazio, Campania , Molise e Sicilia ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con i quali le regioni interessate si obbligano al

siciliana, finalizzato al risanamento strutturale del servizio sanitario regionale, anche mediante ristrutturazione dei debiti contratti. Detto importo è pari ad euro 127.850.000 annui, di cui euro 50.227.000 quale sorte capitale ed euro 77.623.000 a titolo di interessi.

Al riguardo, i Tavoli tecnici di verifica del Piano di rientro ai deficit sanitari hanno più volte rappresentato alla Regione siciliana che detto art. 6 della l.r. n. 3 del 2016 sarebbe *"in contrasto sia con l'Accordo per il piano di rientro sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. b), quinto periodo della legge n. 296/2006 e articolo 2, comma 80, sesto periodo e seguenti, della legge n. 191/2009)"* rappresentando di valutare l'abrogazione della legge che ha posto a carico degli oneri correnti del Servizio sanitario regionale la rata del finanziamento statale.

In base a tutto quanto riscontrato, queste Sezioni Riunite non possono non rilevare l'esigenza che si proceda ad un'analisi approfondita dei singoli capitoli presenti in bilancio ed inclusi nel perimetro sanitario, in modo da determinarsi ad eliminare e/o diversamente allocare quelli che non hanno ragione d'essere all'interno del detto perimetro, con il risultato di rendere più leggibile il perimetro sanitario e, di conseguenza, lo stesso bilancio.

La perimetrazione risponde, infatti, a precise esigenze di immediata e diretta confrontabilità delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria con le finalità della spesa stessa, nel rispetto dei LEA, come individuati da ultimo con DPCM del 12/1/2017 e degli ulteriori vincoli derivanti dal piano di rientro.

L'art. 22 del d.lgs. n. 118 del 2011 riserva alle regioni la scelta di poter gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario attraverso l'individuazione di uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), avente il compito di implementare la contabilità economico-patrimoniale per la rilevazione dei rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti con lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie territoriali ed i terzi.

Lo stesso art. 22 prevede, quindi, l'obbligo, a fronte della scelta operata, di predisporre il bilancio di esercizio della gestione e, successivamente, previo consolidamento dei conti della gestione e degli enti di cui all'art. 19, II c., lett. c), di redigere il bilancio sanitario

---

risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione di debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi".

Art. 2, c. 47 l. 244 del 2007: "Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al comma 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute".

consolidato, garantendo la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria.

Precisi termini sono posti, quindi, per l'approvazione dei documenti contabili, che gli artt. 31 e 32 del d. lgs. 118/2011, fissano al 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento l'adozione del bilancio di esercizio da parte del responsabile della GSA ed al 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento l'approvazione del bilancio sanitario consolidato.

Tuttavia, l'avvio a regime del sistema ha avuto significativi ritardi e già in occasione di precedenti giudizi di parifica la Regione siciliana relazionava circa le difficoltà riscontrate in sede di applicazione della c. d. contabilità armonizzata nell'ambito regionale, rilevandosi problematiche di tipo organizzativo e amministrativo-contabile che hanno comportato inevitabili ritardi dei bilanci di esercizio della GSA e del Consolidato del SSR.

Quanto illustrato in sede di giudizio di parificazione del rendiconto per l'anno 2017, si ripropone sostanzialmente o anche per l'esercizio finanziario 2018, e fornisce un quadro d'insieme alquanto problematico e sintomatico di poca efficienza della struttura organizzativa regionale. Nella Regione siciliana si sono registrati notevoli ritardi che hanno determinato lo slittamento dell'approvazione di tutti i documenti contabili della GSA, tema sul quale è intervenuta anche la Sezione di Controllo con deliberazione n. 77/2017/CONTR/PRSS, con la quale, accertata la mancata approvazione del bilancio della GSA e del bilancio di esercizio consolidato del SSR per l'esercizio finanziario 2015, invitava l'Assessore regionale della salute e il responsabile della GSA a comunicare i provvedimenti conseguenziali adottati[9].

E' di tutta evidenza il notevole ritardo, pari ad oltre due anni, con il quale l'amministrazione ha proceduto agli adempimenti relativi all'adozione dei bilanci d'esercizio, a fronte di puntuali termini di legge, che risultano costantemente violati.

Analoga considerazione vale per i tempi di approvazione dei bilanci di esercizio e consolidati da parte della Giunta regionale, avvenuti con notevole ritardo[10].

---

[9] Si riportano, quindi, di seguito le date di adozione dei bilanci a far data dal 2015:
il bilancio d'esercizio della GSA al 31/12/2015 è stato adottato con DDG n. 1195 del 16/6/ 2017 e con DDG n. 1202 del 19/6/2017 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato, sempre al 31/12/2015.
Con DDG n. 1165 del 27/6/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio della GSA per l'anno 2016 e con DDG n. 1171 sempre del 27/6/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato 2016.
Con DDG n. 2179 del 19/11/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio della GSA per l'anno 2017 e con DDG n. 90 del 25/1/2019 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato 2017.
[10] Si riportano, quindi, di seguito le date di adozione dei bilanci dei bilanci consolidati:

In sede di relazione per il giudizio di parificazione dell'esercizio finanziario 2017 queste Sezioni Riunite rilevavano, come già fatto in occasione delle relazioni sui rendiconti per gli anni 2015 e 2016, un ingiustificato e perdurante ritardo nell'attuazione degli adempimenti conseguenti alla scelta effettuata dalla Regione siciliana di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. In particolare, si stigmatizzava il ritardo nell'adozione dei bilanci d'esercizio e consolidato, nonché l'incomprensibilità delle motivazioni addotte circa le difficoltà a porre in essere i principi contabili armonizzati[11].

Le stesse conclusioni possono essere tratte anche relativamente all'esercizio finanziario 2018, alla luce delle informazioni fornite dall'Assessorato della salute, in riscontro a richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite, laddove sono state riproposte le stesse argomentazioni degli anni precedenti, come già ampiamente sopra riportate e con la precisazione che "*il Dipartimento pianificazione strategica dell'Assessorato della salute si è a lungo attivato, con non poche difficoltà, per rendere funzionale agli scopi di legge l'unità organizzativa preposta alla GSA, incardinata all'interno del Servizio 5 Economico- Finanziario, con richieste di reperimento di adeguate risorse umane al Dipartimento della Funzione pubblica e con interpelli per la copertura dell'incarico dirigenziale, avvenuto solamente nel mese di settembre 2018*".

Va rilevato, peraltro che la GSA gestisce direttamente quattro strutture sanitarie, e precisamente l'ISMETT, - l'Ospedale San Raffaele Giglio - oggi Fondazione Giglio di Cefalù, l'Ospedale Buccheri La Ferla Fatebenefratelli di Palermo, l'IRCCS - Istituto Ortopedico Rizzoli Sicilia di Bagheria.

In relazione a detto modello organizzativo di gestione diretta, tuttavia, non risultano trasmessi a queste Sezioni Riunite, i dati relativi ai controlli ed alle verifiche effettuate dalla GSA nei confronti delle sopra indicate strutture a gestione diretta.[12] Specifica rilevanza, in

- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2014 approvati con delibera di Giunta n. 109 del 6/3/2018;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2015 approvati con delibera di Giunta n. 110 del 6/3/2018;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2016 approvati con delibera di Giunta n. 15 del 3/1/2019;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2016 approvati con delibera di Giunta n. 15 del 3/1/2019.

[11] Le Sezioni Riunite evidenziavano "*le gravi criticità che, a distanza di diversi anni dal passaggio ai nuovi schemi della contabilità armonizzata, ancora contraddistinguono il SSR. In tale ottica assumono una valenza emblematica i ritardi e gli inadempimenti che caratterizzano la GSA* (…). *La scelta di ricorrere alla gestione sanitaria diretta è stata compiuta dalla Regione senza che sussistesse uno specifico obbligo a carico della stessa, ma, tuttavia, dopo tale opzione, non risulta possibile giustificare il perdurante inadempimento degli obblighi assunti. Peraltro, per le stesse strutture che sono ricomprese nella gestione diretta non sono stati forniti i chiarimenti richiesti in sede istruttoria relativamente ai poteri di controllo e di verifica esercitati dalla Regione*", Relazione sul rendiconto della regione siciliana es. 2017, pagg. 208-209.

[12] Già nella relazione del giudizio di parificazione del rendiconto per l'anno 2017, le Sezioni Riunite avevano rilevato "*che relativamente alle predette strutture risulta trasmesso solo il dato riferito ai costi, come desunti dal conto economico, che evidenzia, rispetto ai dati dell'esercizio precedente, un contenuto incremento, in forza del quale il costo complessivo rendicontato viene determinato nell'importo complessivo di euro 185.480. Tale dato non è tuttavia sufficiente a consentire quella valutazione più articolata sui rapporti con le predette strutture che deve risultare fondata non soltanto sui dati economici, ma anche sullo svolgimento, da parte*

questo contesto, assume la disciplina dei rapporti tra la Regione siciliana e l'ISMETT in ordine ai quali anche in sede di Tavoli di verifica ministeriale era stata richiesta una loro definizione, non ancora perfezionata rispetto a quanto determinato dalla normativa di riferimento.

Con riguardo all'attività svolta dalla Gestione Sanitaria Accentrata nel 2018 l'Assessorato della salute, dopo aver evidenziato le difficolta organizzative e amministrativo - contabili della struttura, si è limitato ad indicare le delibere di giunta di approvazione dei bilanci della GSA e del Consolidato SSR dal 2014 al 2017.

Per l'esercizio 2018 l'Assessorato ha comunicato gli estremi di approvazione del bilancio preventivo economico della GSA e del bilancio consolidato del SSR, precisando che si era in attesa delle determinazioni del Tavolo tecnico ministeriale per la verifica degli adempimenti al fine di definire i bilanci di esercizio della GSA e del Consolidato, i cui dati erano stati già inseriti nella piattaforma ministeriale NSIS.

Con d.P.C.M. del 12/1/2017, avente ad oggetto "*Definizione dei Livelli essenziali di assistenza*", e che sostituisce integralmente il d.P.C.M. del 29/11/2001, sono state individuate le diverse attività, servizi e prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale.

Il nuovo d.P.C.M. ha valenza costitutiva dei nuovi livelli essenziali di assistenza, costituendo fonte primaria per la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantite ai cittadini, tramite il SSN, gratuitamente o con pagamento di *ticket*. Con il decreto del 2017 è stato aggiornato l'elenco delle malattie rare e delle malattie croniche in esenzione; sono state inseriti nei LEA le prestazioni di procreazione medicalmente assistita in regime di assistenza specialistica ambulatoriale, le prestazioni per lo *screening* neonatale e il trattamento dei disturbi dello spettro autistico; sono stati introdotti nuovi vaccini, ed è stata aggiornata la nomenclatura della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica.

Quindi, con decreto 31/7/2017 l'Assessore regionale della salute approvava il Documento recante "Il Piano delle azioni e dei servizi socio-sanitari e del Sistema unico di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni socio-sanitarie", documento che tiene

della Regione, dei necessari interventi volti a favorire quelle azioni di controllo e di verifica non limitate alla rendicontazione delle prestazioni rese, ma rivolte ad un più puntuale riscontro sulla gestione di ogni singola struttura. Relazione sul rendiconto della regione siciliana es. 2017, pagg. 183.

conto dei nuovi LEA approvati con d.P.C.M. 12/1/2017 che "*incideranno sugli indirizzi regionali in materia*".

L'art. 72 della l. r. n. 8 del 2018- legge di stabilità regionale- che con riferimento ai disturbi dello spettro autistico, inseriti nei nuovi LEA di cui al d.P.C.M. del 12/1/2017, detta disposizioni in materia di "Rete integrata di servizi per l'autismo" e prevede l'obbligo per le aziende del SSR di destinare almeno una quota pari all'0,2% delle somme poste in entrata nel proprio bilancio annuale, alla rete integrata dei servizi dedicati alle persone affette da disturbi dello spettro autistico. E' fatto altresì obbligo alle aziende di destinare dette risorse prevalentemente per assicurare la piena funzionalità del centro per la diagnosi ed il trattamento intensivo precoce, l'abbattimento dei tempi di attesa per l'accesso ai centri pubblici di riabilitazione, nonché per la costruzione della rete assistenziale rivolta a soggetti con autismo, minori, ragazzi, adolescenti e adulti, come da linee guida regionali (II c. art 72 cit.)[13].

Con decreto n. 1151 dell'11/6/2019, infine, l'Assessore regionale per la Salute ha approvato il Programma regionale unitario per l'autismo che costituisce Atto di programmazione regionale sanitaria.

La verifica dell'erogazione dei LEA è a cura del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, il quale monitora l'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza di utilizzazione delle risorse, per promuovere e garantirne l'effettiva erogazione uniformemente sul territorio nazionale. L'adempimento dei Lea è verificato attraverso la c.d. "griglia LEA", mediante l'utilizzazione di indicatori relativi all'assistenza ospedaliera, all'assistenza distrettuale, all'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro; i dati così elaborati consentono la confrontabilità del grado di erogazione dei LEA sul territorio nazionale. L'esercizio finanziario 2018 è stato il secondo anno di operatività dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza, come determinati con d.P.C.M. del 12/1/2017, emanato in attuazione della legge di stabilità 2018, avente ad oggetto "Definizione dei Livelli essenziali di assistenza". Con detto decreto sono state, infatti, state individuate le diverse attività, servizi e prestazioni garantite dal Servizio sanitario

[13] L'ultimo comma di detto art. 72 dispone che "*l'Assessore regionale per la salute individua il rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, tra gli obiettivi dei direttori generali delle ASP, a pena di decadenza dei relativi incarichi*".

nazionale, coerentemente con principi e i criteri già posti dalla legge n. 833 del 1978 e dal d. lgs 502 del 1992.

La certificazione dell'adempimento, in base alle Intese Stato-Regioni, è presupposto per poter accedere al maggior finanziamento del SSN- quota premiale del 3%, a titolo di finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario, al netto delle entrate proprie. Con riferimento ai punteggi la valutazione è positiva se il punteggio ottenuto è uguale o superiore a 160 (livello minimo accettabile).

Per l'anno 2018 il Comitato LEA ha attribuito alla Regione siciliana il punteggio provvisorio di 160, pari al raggiungimento della soglia di adempienza; dato che si presenta in linea con l'omologo risultato dell'anno 2017 ed in lieve diminuzione rispetto all'anno 2016 (163).

Relativamente alle disposizioni regolamentari di cui al D.M. n. 70 del 2015**,** finalizzate a garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, mediante definizione, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera, come individuati nell'allegato 1 di detto regolamento, la Regione siciliana, Con D.A. n. 22 dell'11/1/2019, è stato approvato il documento di riordino della rete ospedaliera. I principali punti di intervento riguardano:

- l'individuazione delle unità operative complesse in esubero rispetto ai parametri di cui al D.M. 70 del 2015, da rifunzionalizzare entro il 30/6/2019;
- l'istituzione dei Tavoli tecnici per *stroke*, IMA e politrauma, ai fini dell'elaborazione dei documenti tecnico-organizzativi delle relative reti;
- l'istituzione di Tavoli tecnici per la neuroradiologia e radiologia interventistica;
- l'implementazione del sistema di reti assistenziali secondo il modello *hub/spoke,* prevedendo la formalizzazione di ulteriori reti e il monitoraggio di quelle esistenti.

Da ultimo, in sede di Tavolo tecnico del 25/7/2019 nel prendere atto delle attività in corso ai fini della implementazione della rete ospedaliera e della rete dell'emergenza – urgenza, nonché delle reti tempo-dipendenti (IMA- Ictus e Trauma), veniva sollecitata la definizione della revisione della rete oncologica e della rifunzionalizzazione delle unità complesse in esubero.

Queste Sezioni Riunite evidenziano la necessità che venga rispettata la tempistica della rifunzionalizzazione delle unità operative complesse in esubero, nell'ottica di utilizzare le risorse rese disponibili per una migliore funzionalità della rete ospedaliera complessiva.

Con D.M. del 17/9/2012, adottato dal Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, è stato previsto l'obbligo per gli enti del Servizio sanitario nazionale di garantire, sotto la responsabilità ed il coordinamento delle regioni di appartenenza la certificabilità dei bilanci. A tal fine ogni regione deve avviare un "Percorso Attuativo della Certificabilità" (PAC), inteso come insieme di regole di tipo procedurale, contabili ed organizzativi, tale da assicurare la certificabilità dei dati e dei bilanci delle singole aziende sanitarie, della GSA e del consolidato regionale.

Con l'Intesa della Conferenza Stato-Regioni Rep. Atti n.148/CSR sono state ripartite le disponibilità finanziarie destinate al finanziamento del Servizio Sanitario nazionale per l'anno 2018, individuando per ciascuna regione la quota indistinta di riparto FSN spettante e, al contempo, sono stati determinati i saldi di mobilità sanitaria extra-regione e internazionale e quantificate le "entrate proprie" complessivamente stimate da ciascuna regione.

Particolarmente preoccupante risulta il dato relativo all'incremento di ben 45.439.612 milioni di euro in quanto vengono sottratte risorse finanziarie che potrebbero essere utilizzate nel territorio regionale per migliorare l'assistenza sanitaria.

Le previsioni sono state definite calcolando il Fondo Sanitario Regionale mediante applicazione della stessa percentuale di accesso al Fondo dell'anno 2017 e confermando anche la stessa percentuale di compartecipazione regionale, nella misura del 49,11%, come previsto dall'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 26/2012.

Per effetto di detta Intesa sono state assegnate alla Regione siciliana le seguenti risorse:

- a titolo di finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza, la somma di euro 9.022.385.072;

- a titolo di finanziamento vincolato la somma di euro 434.000 da destinare alla medicina penitenziaria e la somma di euro 23.664.071 da destinare alle attività istituzionali dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale.

La spesa sanitaria costituisce, nel bilancio delle singole regioni, la principale componente della spesa complessiva, e per quanto riguarda la Regione siciliana, nell'esercizio finanziario 2018, relativamente alle spese correnti il dato si attesta nella misura

pari al 57 % degli stanziamenti e al 61 % degli impegni. Infatti, a fronte di stanziamenti pari ad euro 16.258.004.485,00 complessivi del bilancio regionale, gli stanziamenti dell'area sanitaria ammontano ad euro 9.314.578.341,09; relativamente agli impegni, a fronte di impegni complessivi sul bilancio regionale per euro 15.221.627.236,84, gli impegni inerenti all'area sanitaria ammontano ad euro 9.312.945.822,62.

Nell'esercizio finanziario in esame la Regione ha erogato al proprio Servizio sanitario regionale, entro il 31/12/2018, il 97% delle risorse incassate nell'anno 2018 dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, con ciò rispettando il limite del 95% previsto dall'art. 3, c. 7, d.l. 35 del 2013. Il dato si manifesta positivo rispetto all'andamento degli anni precedenti, e in linea con la direttiva europea sui tempi di pagamento.

Tale procedura non si ritiene conforme al quadro normativo vigente atteso che determinare *ex post* le assegnazioni in favore delle singole aziende viola il vincolo del proprio equilibrio di bilancio che ciascun Direttore generale deve assicurare, a pena di decadenza, nel corso dell'esercizio finanziario.

Circa il risanamento dei bilanci delle aziende sanitarie che presentano situazioni di *deficit* strutturale, come determinato in base alla presenza di una o entrambe le condizioni di cui all'art. 1, comma 524, lett. a) e b), l. 208 del 2015, ossia uno scostamento tra costi evidenziati dal modello di rilevazione del conto economico consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività ai sensi dell'art. 8 sexies, d.lvo. 502 del 1992, pari o superiore al 7% dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro (lett. a), o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista dal decreto di cui al successivo comma 526 (lett. b), a conclusione di un lungo iter procedurale che tiene conto, altresì, delle variazioni intervenute nel contesto del SSR, sia sotto il profilo del quadro normativo di riferimento che sotto l'aspetto più propriamente gestionale ed organizzativo, in ordine al quale rilevano le modifiche introdotte con il D.A. 22 dell'11/1/2019 sulla Rete Ospedaliera Regionale, con D.A. n. 786 del 2/5/2019, l'Assessore regionale della Salute, ha individuato le Aziende Ospedaliere e le Aziende Ospedaliere Universitarie tenute a redigere il Piano di Efficientamento per il triennio 2019/2021 Esse sono: l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico V. Emanuele di Catania, l'Azienda Ospedaliera Papardo di Messina, l'Azienda

Ospedaliera Villa Sofia-Cervello di Palermo, l'Azienda ARNAS Civico di Palermo e l'Azienda Ospedaliera Policlinico P. Giaccone di Palermo.

In ordine ai tempi di pagamento di cui all'art. 9 del dPCM del 22/9/2014, nell'anno 2018 si è registrato un dato regionale medio ponderato di 19 giorni di ritardo, a fronte di 21 del 2017 e 28 nel 2016. In dettaglio, poi, l'ITP per le aziende sanitarie provinciali è di 17 giorni, inferiore al dato globale, mentre è di 36 giorni l'ITP per le aziende ospedaliere.

Per quanto riguarda gli accantonamenti appostati in bilancio, da parte delle aziende del SSR, in relazione all'ammontare complessivo del contenzioso in essere ed alla valutazione del rischio di soccombenza, nell'anno 2018 risulta accantonata da parte delle aziende del SSR, la somma complessiva di euro 107.999 milioni

Relativamente alle procedure di acquisto di beni e servizi la Regione siciliana ha avviato, nel corso degli ultimi anni, un percorso di sensibilizzazione dei vertici delle Aziende sanitarie verso una gestione delle forniture e degli acquisti improntata ad una più efficiente, efficace ed economica azione amministrativa, mediante valorizzazione delle procedure tramite Centrale Unica di Committenza e/o piattaforma Consip/ME.PA. istituita con l.r. n. 9 del 7/5/2015. Detta Centrale Unica di Committenza, relativamente all'ambito sanitario, nell'anno 2018 ha indetto n. 20 gare, per un importo totale a base d'asta di euro 1.586.876.016,54.

9. LA SPESA PER IL PERSONALE

Queste Sezioni riunite hanno costantemente dedicato un *focus* sulle cause dell'espansione della spesa pubblica per le retribuzioni del personale, che continuano a condizionare in misura significativa l'equilibrio del bilancio regionale.

Sul piano della programmazione stride con un disegno organico di riforma dell'Amministrazione la metodologia di fotografare in disposizioni di legge la dotazione organica, come operato dall'art. 5 della LR. n. 10/2000, nonché dall'art. 51 della L.R. n. 11/2010, senza un'analisi dei fabbisogni e delle coperture finanziarie, nell'ottica di assorbire il personale sovrannumerario in servizio e di ampliare l'organico per consentire la stabilizzazione dei precari. Ulteriori interventi di rideterminazione della dotazione organica sono stati operati con la L.R. n. 9/2012 e, più di recente, con l'art. 49 della L.R. n. 9/2015: anche quest'ultima disposizione, volta a conseguire una riduzione lineare delle postazioni dirigenziali, sconta i limiti di una rimodulazione della dotazione organica *ex lege* senza un approccio metodologico, basato sulla valutazione degli effettivi fabbisogni.

Irrisolta rimane la risalente problematica della terza fascia dirigenziale, istituita in fase di prima applicazione dall'art. 6 della L.R. n. 10/2000 e che avrebbe dovuto andare ad esaurimento con l'inquadramento in prima e seconda fascia del personale dirigenziale in servizio a seguito di procedura selettiva per titoli ed esami. con l'effetto distorto di non rinvenire più personale dirigenziale in prima fascia e una palese asimmetria, in molti casi, tra inquadramento giuridico e attribuzione di funzioni e responsabilità.

Anche la prolungata assenza dei rinnovi contrattuali ha inciso negativamente sull'azione amministrativa, perché ha mantenuto previsioni contrattuali ed ordinamentali del comparto regionale non in linea con gli altri comparti pubblici ed ha ritardato il processo di revisione degli istituti contrattuali funzionali al miglioramento della produttività, utilizzando il salario accessorio non come forma stipendiale massificata, ma come leva meritocratica per incentivare il personale e remunerare le funzioni di responsabilità.

Il coacervo delle concause più significative, che storicamente hanno determinato una rilevante consistenza numerica del personale e hanno fatto lievitare il relativo aggregato di spesa, rischia nel breve e medio periodo di pregiudicare la funzionalità della macchina regionale, condizionando in modo negativo una fisiologica politica del personale.

Uno spaccato dell'attuale situazione del personale regionale viene fornito dal Piano Triennale delle Azioni Positive 2018-2020, approvato con DP. Reg, n. 609 del 30 ottobre 2018.

Il documento, redatto ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 198/2006, analizza i cambiamenti organizzativi e fornisce una serie di informazioni utili a fotografare l'assetto del personale del bacino regionale relativamente all'età anagrafica. L'analisi mette in evidenza una marcatissima presenza all'interno della fascia tra 51 e 60 anni, e una percentuale di lavoratori appena dello 0,22% nelle fasce di età comprese tra meno di 30 a 40 anni, confermando l'innalzamento dell'età anagrafica media del personale in servizio. Tali dati devono far riflettere sulle scelte da operare, in relazione agli ulteriori pensionamenti previsti nel 2019 e 2020 in forza dell'art. 52 della L.R. n. 9/2015, facendo emergere le oggettive difficoltà in termini di moderna organizzazione del lavoro ed utilizzo di nuove tecnologie, nonché l'impossibilità del trasferimento delle competenze delle esperienze professionali maturate, a causa dell'assenza di un fisiologico ricambio generazionale. Tale fenomeno, se da un lato determina una riduzione della spesa riferita all'aggregato di spesa per il personale, produce effetti negativi sugli equilibri dell'asfittico bilancio regionale, atteso che la maggioranza dei pensionamenti riguarderà dipendenti assoggettati al regime di cui alla L.R. n. 2/1962, i cui oneri rimangono continuativamente a carico della finanza regionale.

Anche nell'esercizio 2018 risulta confermata la tendenza degli anni precedenti ad una progressiva flessione della spesa per il personale, in quasi totale assenza di una dinamica occupazionale. Gli impegni assunti dalla Regione per retribuzioni e contributi sociali registrano una riduzione del 6,4% su base annua, pari a circa 48 mln. di euro, di cui 37 mln. costituiscono la contrazione della spesa per retribuzioni (stipendi e salario accessorio, -6,1%) e 11 mln. quella relativa agli oneri sociali (-6,5%). Di contro, gli impegni di spesa per le pensioni del personale del c.d. *"contratto 1"* (a carico della finanza regionale) si incrementano di quasi 26 mln. di euro (oltre il 4%), andando a contrarre sensibilmente i descritti risparmi. La spesa complessiva per i soli emolumenti fondamentali del personale a tempo indeterminato (dirigenziale e comparto) – che rappresentano la componente principale dell'aggregato – evidenzia, nel 2018, una flessione del 5,8% (l'anno precedente era stata del 6%), ed in valore assoluto si attesta a 472.472 milioni a fronte dei 501.839 mln. di euro del 2017, cui bisogna aggiungere gli emolumenti fondamentali del personale di comparto a tempo determinato che passano da 18,3 a 18,15 mln. In particolare, gli emolumenti fondamentali del comparto a tempo indeterminato segnano una flessione del

5,5% e quella dei dirigenti del 7,4%. Gli emolumenti variabili registrano una significativa flessione (da 82,55 a 70,49 mln. di euro pari a -14,6%). In definitiva, il trattamento del personale del comparto, comprensivo degli emolumenti fondamentali e di quelli accessori, segna una riduzione pari al 7,1 %; quello riferito al personale dirigenziale pari all'8,9 %.

Tuttavia, comparando i dati, la diminuzione della spesa per il personale in servizio e in quiescenza è assai ridotta (-1,6% rispetto al 2017). Una valutazione complessiva sulla spesa del personale non può infatti prescindere dal computo di quella pensionistica a carico delle casse regionali, che nel 2018 si è attestata a 632 mln. di euro, con una lieve contrazione di circa 3 mln. Inoltre, gli oneri di quiescenza sostenuti direttamente dal Fondo Pensioni per il personale del "*contratto 2*" sono aumentati nell'esercizio 2018 di quasi 4 mln. di euro.

In definitiva, la contrazione della spesa per il personale si è sinora dimostrata assai contenuta e i risparmi conseguiti sui redditi di lavoro dipendente si rivelano in parte assorbiti dagli incrementi delle pensioni, il cui costo ha superato in valore assoluto quello sostenuto per le retribuzioni. Il quadro diventa ancora più complesso ove si consideri inoltre il prezzo pagato in termini di produttività e di *expertise,* a causa della massiccia cessazione della prestazione resa dai lavoratori collocati anticipatamente a riposo, in assenza di innesti che assicurino una continuità di competenze. A fronte di una fuoriuscita di 1.789 unità di personale nel 2015-2017, il 2018 registra il venir meno di 712 dipendenti. Sotto il profilo dei nuovi ingressi lavorativi, per converso, l'Amministrazione regionale nel 2017 ha effettuato assunzioni di personale solo per 15 unità e nel 2018 per 22 unità relative a peculiari fattispecie, come avvenuto negli ultimi esercizi[14].

Al 31.12.2018, il personale in servizio presso i vari rami dell'Amministrazione, ivi compreso il Corpo forestale, si attesta a 14.085 unità, con una diminuzione di poco superiore al 5% rispetto all'esercizio precedente (14.797 unità). La contrazione complessiva nell'ultimo decennio si avvicina al 25%, con una accelerazione che si è accentuata dall'esercizio 2015.

[14] Nel 2017 sono state effettuate n. 6 assunzioni di vittime della mafia e della criminalità organizzata ex art. 4, comma 1, della legge regionale n. 20 del 1999 e s.m.i.; n. 1 assunzione di vittime della mafia e della criminalità organizzata ex art. 4, comma 2 ,della legge regionale n. 20 del 1999 e s.m.i.; n. 1 assunzione vittime del disastro aereo di Montagna Longa ex art. 1 della n.27/2004; n. 2 assunzioni di centralinisti non vedenti ex l.r. 60/76: n. 5 assunzioni in esecuzione di sentenze passate in giudicato di vincitori di concorsi banditi nell'anno 2000 dall'Assessorato BB.CC.. Nel 2018 sono state effettuate 22 assunzioni riconducibili alle seguenti categorie: 1 assunzione ai sensi della legge n. 113 del 1985 e della legge regionale n. 60 del 1976 (centralinisti non vedenti); 9 assunzioni ex legge regionale n. 20 del 1999 (familiari vittime della mafia); 1 assunzione in esecuzione di sentenza esecutiva per concorso di assistente tecnico restauratore dell'Assessorato BB.CC e 9 assunzioni di personale a tempo determinato, ai sensi dell'art. 26, comma 15 l.r. n. 8/2018.

L'attuale organico è composto quasi esclusivamente (95%) da dipendenti a tempo indeterminato, a seguito delle stabilizzazioni operate nel 2011 che hanno fatto transitare nei ruoli regionali 4.857 unità, già utilizzate con contratti a termine. Il personale a tempo determinato al 31.12.2018 è costituito da 651 unità, in aumento rispetto al precedente esercizio di 51 unità; risultano anche in crescita i contratti a tempo determinato degli incaricati presso gli uffici di diretta collaborazione della Presidenza e dei vari Assessorati regionali, che risultano pari a 28 dirigenti ed a 35 unità del comparto non dirigenziale.

Oltre al personale di ruolo e a tempo determinato, occorre considerare il nutrito contingente definito come "*ad altro titolo utilizzato*" (personale comandato, RESAIS, Consorzi di bonifica, LSU) o "*cui è stato esternalizzato un servizio*" (Servizi Ausiliari Sicilia, Emergenza Palermo), che ha visto un incremento considerevole negli ultimi esercizi, ampliando notevolmente la platea dei soggetti che operano per conto dell'Amministrazione regionale.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 23 luglio 2015, è stato superato il blocco normativo dei rinnovi contrattuali e si è proceduto a quello del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018. L'accordo, sottoscritto il 28 gennaio 2019 dall'ARAN Sicilia e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative è stato certificato con osservazioni, giusta deliberazione n. 76/2019/CIR della Sezione di Controllo.

Il fondo delle risorse destinate alla contrattazione collettiva del personale del comparto non dirigenziale e dirigenziale, di cui tuttavia non è stato ancora sottoscritto l'accordo contrattuale, trova capienza nel capitolo di spesa n. 212017 del bilancio regionale, per un ammontare di 53 mln. di euro, secondo la seguente ripartizione in termini di competenza: 10 milioni per il 2017; 15,5 milioni per l'anno 2018 e 27,5 milioni per l'esercizio 2019.[15]

[15] Dalla relazione tecnico-finanziaria dell'ARAN Sicilia si rileva che sulla massa salariale (quantificata in € 516.265.136,00) è stata applicata la percentuale progressiva di incremento per il triennio così modulata:

- 0,36% per l'anno 2016, pari a € 1.858.554,49;
- 1,09% per l'anno 2017, pari a € 5.627.289,98;
- 3,48% per l'anno 2018 e a regime, pari a € 17.966.026,73.

I suddetti costi vanno incrementati del 40% circa, in considerazione degli oneri riflessi per trattamenti previdenziali e di quiescenza, per un totale di € 10.180.748,48.

L'applicazione delle suddette percentuali nel triennio determina a regime un incremento pro-capite di € 90,30, di cui € 81,88 per la componente tabellare della retribuzione e € 8,42 per quella accessoria, valori al netto dell'indennità di vacanza contrattuale, destinata a consolidarsi nella retribuzione tabellare. L'ammontare dei costi relativi agli arretrati contrattuali per il triennio 2016-2018 è di € 29.467.829,21, in ragione delle cessazioni dal servizio, e l'onere a regime, stimato sulla base di n. 13.557 dipendenti in servizio alla data del 1° gennaio 2019, è stato quantificato in € 14.086.053,67.

La prossima sottoscrizione dell'accordo contrattuale per la dirigenza regionale dovrebbe costituire l'occasione per orientare lo status dirigenziale verso le dinamiche giuridiche e retributive del pubblico impiego nazionale, accentuando i profili connessi al rendimento ed al merito e correlando gli aspetti retributivi ad una corretta pesatura di incarichi e responsabilità, assai poco praticata (si consideri il censurabile riconoscimento del medesimo trattamento accessorio indifferenziato per gli incarichi di preposizione ai Dipartimenti regionali, che invece presentano differenti livelli di complessità e rilevanza strategica in seno all'organizzazione burocratica). Come affermato dalla Corte costituzionale, il contratto collettivo deve rappresentare anche un fattore propulsivo della produttività e del merito, promuovendo un processo di riforma dell'ordinamento del personale ispirato a criteri meritocratici e all'obiettivo, fissato dall'art. 40, comma 3 bis, del d.lgs. n. 150/2009, che "*una quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato*" sia destinata alla retribuzione di produttività, sulla base di una reale pesatura differenziata degli incarichi.

In seno al rapporto di certificazione è stata anche trattata l'annosa questione delle prerogative sindacali, che continua a registrare disarmonie di disciplina tra l'ordinamento regionale e quello vigente negli altri comparti pubblici, nonostante quanto già operato da altre Regioni in ordine alla disciplina dei contingenti di distacchi, permessi e aspettative sindacali spettanti al personale, cui si potrebbe fare riferimento in via solutiva. La Corte ha, dapprima, reso certificazione non positiva su un primo accordo sottoscritto il 29 dicembre 2015 e, quindi, espresso in seno alla successiva certificazione positiva, riserve sull' accordo sottoscritto il 3 maggio 2016, che, pur recependo taluni rilievi, lasciava un regime disallineato rispetto a omologhi comparti pubblici[16]. La materia è stata oggetto di un puntuale intervento normativo da parte del legislatore regionale, con cui è stata imposta la conformazione alla normativa nazionale della disciplina contenuta nei contratti collettivi[17].

---

[16] Cfr. deliberazioni n. 2/2016/SSRR/CCR e n. 4/2016/SSRR/CCR. In quest'ultima, la Corte rileva che - nonostante la riduzione del 50 % dei contingenti di permessi e distacchi rispetto al precedente regime contrattuale e la contemporanea introduzione di una clausola di adeguamento (indiretto) del contingente dei permessi all'andamento decrescente della dinamica occupazionale - si continuano a riscontrare nell'ipotesi di accordo quadro significativi elementi di disomogeneità rispetto alla disciplina vigente negli altri comparti (in particolare nel comparto Regione enti locali preso a confronto). Ed invero, permane una sensibile distanza nel rapporto dei permessi retribuiti per ciascun dipendente (più di cinque volte quelle spettanti nel comparto nazionale Regione enti locali), unitamente alla scarsa chiarezza in ordine alla quantificazione del contingente dei distacchi retribuiti..

[17] L'art. 49, comma 22 della L.R. n. 9/2015 ha espressamente previsto che "*con apposito accordo quadro sono definite le modalità per ridurre ulteriormente, entro il 2015, il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, spettante all'Amministrazione regionale e negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 10/2000 e negli enti e società che applicano il contrato collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, al fine di renderlo omogeneo ai contingenti spettanti negli altri comparti*

La successiva norma di *"interpretazione autentica"* (art. 38 L.R. n. 16/2017)[18], ha sancito l'allineamento *ex lege* dal 1° gennaio 2016 del contingente delle prerogative sindacali, qualora entro il 2015 non si fosse raggiunto l'accordo negoziale, tanto che il Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale ha anche avviato azioni coattive per il recupero di quanto illegittimamente fruito da alcune organizzazioni sindacali.

Considerato il lasso di tempo infruttuosamente trascorso, opportunamente la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per le Autonomie locali e la Funzione pubblica, con deliberazione n. 296 dell'8 agosto 2019, ha formulato un atto di indirizzo all'ARAN Sicilia per pervenire ad una disciplina condivisa del sistema delle prerogative sindacali, la cui quantificazione non può che essere omologata al comparto Regioni-Autonomie Locali, nonché per determinare i modi e le condizioni di costituzione delle RSU.

Per quanto attiene alla riorganizzazione della struttura organizzativa, l'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica ha individuato apposite risorse a valere del Piano di Rafforzamento Amministrativo (c.d. PRA) e del PON Governance, dando vita con il supporto del FORMEZ ad un progetto denominato "*Riforma Attiva*". E' stata avviata la mappatura delle procedure di ciascun Dipartimento regionale, al fine di ottimizzare e reingegnerizzare i processi, attraverso il supporto di una società specializzata. Tale attività potrà consentire di quantificare con maggiore attendibilità le risorse umane necessarie per ciascun processo e le qualifiche professionali da impiegare, individuando così partitamente le reali carenze da colmare e le strategie di digitalizzazione da realizzare. Il meccanismo avviato potrebbe contribuire a superare le osservazioni di queste Sezioni Riunite sulla necessità del superamento del concetto di dotazione organica e di spesa storica, mediante una strategia fondata sulla mappatura dei processi e sulla verifica dei fabbisogni.

Anche grazie a tale collaborazione, con deliberazione della Giunta regionale n. 516 del 12 dicembre 2018 è stato approvato il Piano dei Fabbisogni e delle Assunzioni 2018/2020,

---

del pubblico impiego. In caso di mancato accordo, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i contingenti sono rideterminati in applicazione della normativa statale e del contratto collettivo nazionale quadro".

[18] La norma dispone infatti che a far data dal 31 dicembre 2015, il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali ridotto per effetto dell'accordo quadro regionale del 2011, spettante nell'amministrazione regionale, negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e negli enti e società che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, è ridotto del 50 per cento ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 7 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Al secondo comma dispone, poi, che al fine di proseguire il processo di armonizzazione al CCNL quadro del comparto regioni - autonomie locali, il contingente dei permessi, ridotto per effetto del comma 1, a far data dal 1° gennaio 2016, è ulteriormente ridotto del 25 per cento.

prima attuazione in seno all'Amministrazione regionale degli artt. 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dall'art. 4 del d.lgs. n. 75/2017, che dota l'Amministrazione di un importante documento programmatorio in materia di politiche del personale.

Per il superamento del cd. precariato storico, che ha generato nel tempo numerosi contenziosi con esiti infausti per l'Amministrazione, con avviso del 21 dicembre 2018 è stato dato avvio alla procedura di stabilizzazione del personale a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75/2017, e si sta avviando anche il processo di stabilizzazione del personale a tempo determinato, di cui all'art. 20, comma 2, del medesimo d.lgs. Trattasi di una platea di complessive 587 unità, utilizzate ai sensi dell'art. 21 della L.R. n. 27/2016, il cui contratto è stato prorogato sino al 31.12.2019.

La Sezione delle Autonomie nell'ultimo referto sulla spesa per il personale degli enti territoriali 2015/2017 ha evidenziato come sia stato avviato a livello nazionale un percorso, a cominciare dall'allentamento dei vincoli assunzionali, introdotto dall'art. 22 del dl n. 50/2017 e confermato dalle disposizioni della L. n. 56/2019 che, in un'ottica di contenimento della spesa del personale, ha ampliato l'autonomia degli enti territoriali nell'accelerazione della loro capacità di reclutamento per favorire il ricambio generazionale[19]. Nel solco di quanto operato a livello statale, la L.R. n. 14/2019 ha fatto cessare il blocco delle assunzioni previsto nel 2008 con un graduale ripristino delle facoltà assunzionali[20].

Il legislatore regionale ha fissato tetti di spesa invalicabili per i nuovi reclutamenti del personale del comparto non dirigenziale, individuando un parametro normativo di sostenibilità della spesa, nell'ottica di proseguire nella politica di contenimento dei costi, vieppiù necessaria alla luce del peso dell'ingente spesa pensionistica a carico del bilancio regionale, che suggerisce prudenza nel varare politiche di reclutamento finanziate col 100% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio[21].

---

[19] Tale facoltà è controbilanciata dall'obbligo di applicazione delle regole dell'armonizzazione contabile e dei saldi di finanza pubblica e da un sistema di sostenibilità della spesa, riguardo al quale primaria importanza riveste il ruolo dell'Organo di revisione, tenuto ad asseverare la sostenibilità degli oneri derivanti dai nuovi reclutamenti

[20] In particolare, l'art. 4, comma 2, prevede "*A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 della legge regionale 29 dicembre 2008 n. 25, l'amministrazione regionale, nonché gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, possono procedere ad assunzioni di nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 75 per cento dell'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 ed al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza, ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5, della legge regionale n. 9/2015*".

[21] Il successivo comma 3 dispone che "*A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 dell'articolo 1 della legge regionale n. 25/2008, l'amministrazione regionale può procedere ad assunzioni di nuovo personale con qualifica dirigenziale a tempo indeterminato, mediante concorso pubblico ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 30 per cento per l'anno 2019, al 40 per cento per l'anno 2020 ed al 50 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale*

La previsione normativa rivolta alle figure dirigenziali, circoscritta all'Amministrazione regionale, seppur contempli percentuali di spesa inferiori rispetto a quella derivante dai risparmi delle retribuzioni del personale collocato in quiescenza, comparata con quella programmata per il reclutamento di figure non dirigenziali, suscita non poche perplessità, oltre che per il numero considerevole di unità dirigenziali operanti in seno all'Ente regione, sia in termini assoluti, sia in relazione al rapporto tra numero dei dirigenti e quello degli altri dipendenti (che supera di poco il rapporto di uno a dieci), anche per ragioni di ordine giuridico-ordinamentale. Appare infatti assai problematico procedere all'assunzione di nuovo personale dirigenziale senza aver prima proceduto al superamento della terza fascia dirigenziale. La sua cristallizzazione continua a perpetrare una grave distonia rispetto all'ordito normativo della dirigenza pubblica degli altri comparti. In assenza di un adeguamento dell'ordinamento della dirigenza a quella statale, tale condizione metterebbe in luce le sue storture in caso di immissione in servizio di figure dirigenziali a tempo indeterminato, con il paradosso di unità dirigenziali neo assunte, inquadrate direttamente in seconda fascia, in posizione prioritaria nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali nei confronti della totalità dei dirigenti in servizio, collocati in terza fascia, molti dei quali titolari da anni di incarichi dirigenziali generali o di strutture dirigenziali intermedie.

L'avvio di un ricambio generazionale anche per le figure dirigenziali non può quindi prescindere da una compiuta riforma della dirigenza regionale, mai realizzata.

Una notazione finale merita la disposizione che, nell'ambito del ripristino delle facoltà assunzionali, richiama l'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 22, comma 15, del d.lgs. n. 75/2017, volta a valorizzare le professionalità interne mediante l'attivazione di procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo. La *ratio* della norma, certamente condivisibile, va puntualmente disciplinata in fase attuativa, fissando parametri selettivi oggettivi e trasparenti, che la norma non indica compiutamente.

Passando all'esame dei profili organizzativi della struttura burocratica, si è riferito che l'art. 49 della L.R. n. 9/2015 ha introdotto un meccanismo di rimodulazione del proprio apparato amministrativo, al fine di ridurre le strutture intermedie e le unità operative di base, in misura non inferiore rispetto al numero delle strutture al 31/12/2014.

---

di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5 della legge regionale n. 9/2015, Non si applicano limiti di età al personale del comparto avente i requisiti per l'accesso alla dirigenza".

Conseguentemente, giusto DP. Reg. n. 12 del 2016, l'Amministrazione si è articolata in 72 aree, 343 servizi e n.1024 unità operative di base (in tutto 1439 strutture dirigenziali).

Recentemente, in forza dell'art. 13, comma 3, della L.R. n. 3 del 2016[22], il DP. Reg. n. 12 del 2019 ha rimodulato gli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali, con una ulteriore contrazione delle strutture, in 81 aree, 371 servizi e 775 unità operative di base, per un totale di 1227 di uffici dirigenziali: va rimarcato che, pur riducendosi di oltre duecento il numero complessivo in relazione agli intervenuti pensionamenti, sono in crescita le strutture intermedie di 37 unità ed il taglio ha quindi riguardato soltanto le unità operative di base.

L'esame dell'incidenza della spesa del personale gravante sul bilancio regionale non può prescindere dal considerare, oltre all'organico regionale, il perimetro pubblico costellato da enti e organismi esterni, anche di natura societaria, che assorbono ingenti risorse pubbliche. Il personale impiegato presso le società regionali attive si avvicina al 50% (6.997 unità) della consistenza di quello in servizio presso l'Amministrazione regionale (14.085). La Corte ha in più occasioni evidenziato che le società partecipate dalla Regione si sono dimostrate geneticamente prive di sostenibilità economica. Inoltre, i processi di liquidazione, generati dalla scelta irrazionale di dar vita ad un sistema gestionale insostenibile, hanno creato un nuovo bacino di precariato, ai sensi dell'art. 64 della L.R. n. 21/2014, che ha istituito un "*Albo*" le cui maglie si vanno allargando a seguito di reiterate disposizioni legislative.

Tra i costi indiretti di maggiore consistenza permangono anche quelli per il personale degli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni, ma con oneri, gravanti sull'erario regionale, anche per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali. Nell'esercizio 2018 gli oneri finanziari superano i 181 mln. di euro, a fronte di 13101 unità di personale precario, utilizzate nei comuni e nei liberi consorzi comunali. Devono ancora rilevarsi, tra i costi indiretti, quelli sostenuti da istituti, consorzi o agenzie regionali, cui la Regione destina consistenti erogazioni finanziarie per coprire in tutto o in parte le spese del personale, che nel 2018 ammontano ad oltre 191 mln. di euro.

[22]con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta, su proposta dell'Assessore per le Autonomie locali e la Funzione pubblica, viene disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali in numero corrispondente a quelle rimaste vacanti nel biennio precedente per effetto dei pensionamenti.

Per gli enti regionali – che restano sempre in attesa di un intervento organico di riordino e di effettiva razionalizzazione delle strutture e del personale – la Ragioneria generale ha il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni introdotte a partire dall'esercizio 2010 in materia di *spending review* da parte degli enti vigilati, verificando il rispetto dei vincoli di spesa, mediante la raccolta di apposite schede di monitoraggio, diramate da ultimo con circolare n. 14 del 25 luglio 2018. E' stato accertato che molti enti non forniscono puntuali riscontri, rendendo difficile verificare l'effettivo adeguamento ai vincoli normativi imposti con norme primarie e con direttive attuative. Si deve, in particolare, rimarcare la resistenza ad applicare la disposizione di limitazione del trattamento economico dei dipendenti e dei titolari di contratti di lavoro di cui all'art. 14 della L.R. n. 8/ 2016[23].

Tra gli oneri per il personale operante in seno ad organismi esterni solo indirettamente partecipati dalla Regione, va ricordata la Resais spa (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane), società a socio unico dell'ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale) in liquidazione, a sua volta ente strumentale della Regione, che molteplici interventi legislativi hanno individuato quale contenitore strumentale di forza lavoro. Sono, infine, rinvenibili nel rendiconto della Regione altri oneri relativi al personale[24].

Vanno ancora considerate le spese per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo Forestale della Regione e dell'ex Azienda regionale Foreste Demaniali, pari rispettivamente a 61,5 e 163,4 mln. di euro. L'impatto complessivo dei costi è assai rilevante, nonostante si registri un calo della spesa rispetto all'anno precedente (che si attestava a 63,1 e 181,4 milioni di euro circa). Le strutture che impiegano questi lavoratori sono articolazioni della Regione, i cui oneri rappresentano sostanzialmente costi del personale a carico del bilancio regionale. Il settore sia per quanto concerne le attività antincendio che quelle della forestazione, non ha ancora trovato un definitivo assestamento, conseguibile solo attraverso una riforma organica.

---

[23] Alcuni enti sottoposti a vigilanza (ad esempio gli Istituti Autonomi per le Case Popolari) hanno omesso di applicare il limite di spesa fissato *ope legis*, paventando che dalla sua attuazione deriverebbero contenziosi con rischio di soccombenza per l'Amministrazione. Opportunamente il Dipartimento regionale Infrastrutture ha invitato i commissari straordinari degli II.AA.CC.PP. a disporre senza indugi l'applicazione del tetto massimo di 100.000,00 euro annui lordi quale limite di trattamento economico complessivo nei confronti anche del personale dirigenziale, con invito a recuperare le eccedenze già corrisposte.

- [24] non regionale che presta servizio nell'interesse della Regione Siciliana (comandati da altre amministrazioni presso la Regione, pari a euro 1.278.322,65 - capitoli 108505, 212025 e 412016);
- comandato presso gli uffici giudiziari con oneri a carico della Regione (euro 3.035005,70 - capitoli 108118 e 190001);
- delle scuole regionali (euro 19.586.475,39 capitoli 372004 e 372007).

Nel 2018 i costi del personale delle società partecipate ammontano a quasi 235 mln. di euro, al netto dei costi per consulenze e rapporti atipici, senza considerare le società in liquidazione, risultato parziale in quanto mancano i dati relativi ad alcune partecipate che non hanno ancora approvato il bilancio. Nell'ultimo quinquennio i costi rilevati, ancorché incompleti, assurgono a oltre 1.265 mln di euro. In particolare, oltre il 90%, è concentrato in quattro società: S.E.U.S. S.c.p.a. , S.A.S. S.c.pa., A.S.T. S.p.a. e Riscossione Sicilia S.p.a..

Queste Sezioni riunite, nel richiamare in chiave critica quanto segnalato nei precedenti referti circa la disposizione che ha istituito l'apposito albo regionale[25] presso l'Ufficio Speciale delle società in liquidazione, rammentano le norme che hanno sin qui vietato le assunzioni presso enti ed organismi societari, di cui, rispettivamente, all'articolo 1, comma 10, della L.R. n. 25/2008, per gli enti finanziati dalla Regione[26] (questa disposizione per il personale del comparto dirigenziale va coordinata col sopravvenuto art. 4, comma 2, della L.R. n. 14/2019, nonché con le previsioni dell'art. 2, comma 1, della L.R. n. 8/2018 in favore dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente) e all'art. 20, comma 6, della L.R. n. 11/2010 per le società a partecipazione regionale, invitando alla loro scrupolosa osservanza.

Pare altresì necessario che l'Amministrazione regionale si doti di un sistema sanzionatorio nei confronti degli amministratori e degli organi di controllo interni inadempienti, che non forniscono dati e documenti contabili certi ed asseverati, approvati nel rispetto dei termini di legge e non assolvano ai debiti informativi nei confronti degli uffici vigilanti.

Per meglio inquadrare il trend di progressiva riduzione della spesa per il personale in servizio presso l'Amministrazione regionale nella sua oggettiva portata, pare utile fare riferimento alle più recenti analisi comparative operate dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 21/SEZ/AUT/2019/FRG "*Spesa per il personale degli enti territoriali*".

La Sezione ha messo a raffronto la consistenza media del personale delle Regioni a statuto speciale su mille abitanti nell'anno 2017 in relazione alla popolazione rilevata

[25] L'art. 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, ha previsto l'istituzione di un albo dei dipendenti delle società in liquidazione cui possono attingere le società strategiche per sopperire al proprio fabbisogno di personale. L'albo è stato istituito con D.D. n. 1 del 19 settembre 2014, rettificato con D.D. n. 2 del 15 ottobre 2014, n. 3 del 4 febbraio 2015, n. 1 del 4 febbraio 2016 nonché da successive ulteriori modifiche.

[26] La norma dispone che "*E' fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle aziende unità sanitarie locali e alle aziende ospedaliere per le quali continuano ad applicarsi le vigenti norme nazionali in materia*".

dall'ISTAT, rilevando che la Sicilia si colloca subito dopo il Trentino Alto-Adige e la Sardegna, con un rapporto che si attesta a 2,97 (dato che verosimilmente risulta migliorato al 31.12.2018 in virtù del significativo numero di pensionamenti intervenuti).

Analogamente, prendendo in esame i dati comparati della consistenza media del personale dirigenziale delle Regioni a statuto speciale nel triennio 2015-2017, pur evidenziando che l'abnorme dato numerico di partenza della dirigenza regionale siciliana rispetto alle altre, occorre tuttavia registrare una flessione del 20,21%, superiore rispetto alle altre Regioni.

A conclusioni simili conduce la disamina della composizione media del personale non dirigenziale per il medesimo triennio 2015-2017, i cui dati mostrano che in Sicilia è stata operata una riduzione del consistente contingente di personale regionale del comparto non dirigenziale nella misura del 12%, inferiore solo a quella della Provincia Autonoma di Bolzano (16%), rispetto a Regioni che hanno incrementato il loro contingente di personale.

Per quanto poi concerne la dimensione quantitativa del personale di ruolo dell'Amministrazione regionale, certamente superiore a quella delle altre Regioni e che va quindi gradatamente ridotta, va tuttavia rappresentato che, considerando le molteplici funzioni statali legislativamente trasferite e stabilmente assicurate dalla struttura organizzativa regionale, la forbice numerica si assottiglia visibilmente, ove si computino le unità di personale esclusivamente o prevalentemente adibite all'assolvimento di competenze istituzionali, in altri territori regionali svolte da uffici e personale statali.

Per poter avere contezza del fenomeno, si è operata una ricognizione delle unità di personale dirigenziale e del comparto assegnate a ciascun Dipartimento regionale, individuando in maniera distinta il numero di unità in servizio presso quei Dipartimenti (Protezione Civile, Beni Culturali ed Identità Siciliana, Lavoro, Infrastrutture Mobilità e Trasporti, Tecnico, Corpo Forestale regionale), le cui attribuzioni risultino in altri ambiti regionali esclusivamente o prevalentemente riservate alla competenza statale. Dalla lettura dei dati emerge che, a fronte di 14.085 unità di personale regionale, ben 7.956 unità lavorative prestano servizio presso Dipartimenti, le cui competenze risultano normativamente demandate dal livello statale a quello regionale, prevalentemente in forza della L.R. n. 53/1985, che ha fatto transitare nei ruoli regionali il relativo contingente di personale statale, contribuendo a far crescere quantitativamente l'organico regionale.

Si rammenta altresì l'annosa problematica della sperequata allocazione di un rilevante numero di unità lavorative negli uffici periferici, in assenza di un'oggettiva ricognizione dei carichi di lavoro, a fronte di crescenti carenze di personale in diverse sedi centrali di alcuni Dipartimenti regionali strategici per l'intero apparato amministrativo.

Conclusivamente va ribadito che il bilancio regionale continua ad essere gravato da i ingenti costi non allocati specificatamente tra la spesa del personale: basti considerare quelli per il personale delle società partecipate, per il personale forestale avviato all'impiego in fasce di garanzie occupazionali e remunerato dalla Regione per lavori in economia per servizio antincendio o attività di forestazione; per quello degli enti e istituti regionali cui la Regione eroga ingenti contributi a titolo di spese del personale; per le assegnazioni finanziarie in favore di comuni e liberi consorzi comunali a sostegno del personale precario, oltre ai reiterati interventi normativi in favore di determinati bacini di lavoratori.

Anche l'analisi del presente rendiconto ha evidenziato che il coacervo dei costi scaturenti dal perimetro pubblico allargato sfugge nel breve periodo ad un reale ridimensionamento, tenuto conto della sostanziale invarianza dei costi del personale c.d. forestale e di quello delle società partecipate. Tali oneri non risultano comprimibili, senza una riforma del settore forestale e interventi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

Ma soprattutto si avverte l'esigenza di una urgente riforma della dirigenza regionale, che va omogeneizzata alla disciplina statale, mentre l'ordinamento della dirigenza pubblica della Regione Sicilia, strutturata in un unico ruolo articolato in tre fasce in relazione al livello di professionalità e di responsabilità, presenta una caratterizzazione unica rispetto al panorama nazionale. L'art 6, comma 1, della legge regionale n. 10/2000 sembrava aver varato in via transitoria la terza fascia, ma, ad oggi, nulla è avvenuto, tant'è che proprio quella fascia registra il maggior addensamento della dirigenza regionale: su un totale di 1.212 unità dirigenziali al 31/12/2018, 1.204 unità risultano collocate in terza fascia, 8 in seconda fascia e nessuna unità dirigenziale risulta inquadrata in prima fascia.

Il DP. Reg. 13 luglio 2001, n. 11 ha disciplinato le modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico, prevedendo una articolazione che avrebbe dovuto garantire la necessaria specificità tecnica e/o professionale, anche ai fini dell'attribuzione degli incarichi in relazione alle peculiarità delle strutture, ma tali presupposti non hanno poi trovato concreta applicazione nella fase della preposizione alle rispettive strutture dirigenziali. Il ruolo unico

ha invece condotto ad un appiattimento professionale e ad una indifferenza di competenze specialistiche, in presenza di una molteplicità di dirigenti provenienti da ruoli tecnici, comunque impiegati in specifiche e qualificate funzioni, che presupporrebbero una compiuta formazione amministrativa, a base prevalentemente giuridica ed economica.

La terza fascia dirigenziale continua a costituire un'anomalia nel panorama ordinamentale della dirigenza pubblica, nonostante l'art. 11, comma 3, della L.R. n. 20/2003 avesse individuato il termine del 31 dicembre 2006, per l'espletamento dei concorsi che consentissero un graduale transito nella seconda e nella prima fascia, "*nell'ambito di un processo di progressivo adeguamento al vigente ordinamento statale*".

Nell'attuale situazione di stallo, che ha condotto all'attribuzione di tutti gli incarichi di vertice delle strutture di massima dimensione a dirigenti collocati in terza fascia, una riforma della dirigenza non è più differibile, con un percorso che tenda all'omologazione tra la disciplina della dirigenza regionale e quella della dirigenza delle Amministrazioni centrali statali. Il riferimento tipico è al modello delineato dall'art. 23, del d.lgs. n. 165/2001, che articola la dirigenza in due fasce, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la specificità tecnica, ove richiesto dalla tipologia di incarico da ricoprire, con espressa previsione delle procedure selettive di transito tra le fasce, anche in presenza di requisiti di servizio connessi all'aver espletato incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per almeno 5 anni, e, in subordine, di strutture intermedie. In assenza della predetta riforma appare assai problematico intraprendere un percorso di reclutamento di nuove figure dirigenziali. Il tema va quindi inquadrato nell'ambito di una riforma complessiva degli assetti organizzativi regionali. il cui obiettivo sia un recupero di efficienza della macchina amministrativa siciliana che muove dalla disciplina della dirigenza e passa attraverso una riorganizzazione e migliore distribuzione delle competenze degli Assessorati e dei Dipartimenti regionali.

Sul versante dell'organizzazione del personale, l'Amministrazione sembra aver individuato una strategia fondata sull'accurata verifica dei fabbisogni, analisi che per la prima volta è stata realizzata, facendo intravedere la volontà di intraprendere un percorso che possa condurre a scelte oculate nella fase di avvio del turn-over, in modo da conseguire un'effettiva razionalizzazione delle competenze del personale e della spesa a ciò dedicata. Altre criticità vanno evidenziate sul versante del personale del comparto non dirigenziale, tenuto conto anche dei massicci pensionamenti che hanno interessato quasi esclusivamente

il personale inquadrato nelle categorie C e D. Anche in tale ambito occorre avviare una riconsiderazione dei profili professionali, onde mirare ad una rispondenza degli stessi alle esigenze di un'amministrazione moderna, che tenda alla digitalizzazione dei procedimenti ed a migliorare l'efficienza e l'efficacia al servizio dei cittadini utenti.

10. LA SPESA PREVIDENZIALE

Il sistema previdenziale regionale nel corso dell'esercizio 2018 mantiene immutato l'impianto giuridico complessivo, che continua a registrare gli effetti delle disposizioni della L.R. n. 9/2015, che ha introdotto fattispecie di prepensionamento, volte a favorire l'esodo del personale e a ridurre l'organico regionale in un regime transitorio che cesserà nel 2020.

Il "*Fondo per il trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale*", (Fondo Pensioni Sicilia), assicura la titolarità e la gestione di tutti i rapporti attivi e passivi in materia di pensione e buonuscita, con due gestioni autonome. La prima (c.d. gestione "*contratto 1*") ha come suoi destinatari i dipendenti, già in servizio o in quiescenza alla data di entrata in vigore della L.R. n. 21/1986 (art. 10, commi 2 e 3), per i quali si applicano le disposizioni della L.R. n. 2/1962; la seconda ("*contratto 2*") concerne il personale assunto in base a concorsi banditi in data successiva alla stessa L.R. n. 21/1986 (art. 10, comma 1), assoggettati alle norme degli impiegati civili dello Stato. La distinzione, oltre che sul piano giuridico, si riflette sulla titolarità della spesa previdenziale, che, relativamente agli oneri della gestione del "*contratto 1*", grava direttamente sul bilancio della Regione, che assomma in sé in maniera atipica il duplice ruolo di datore di lavoro e di finanziatore della spesa previdenziale, attraverso il trasferimento delle risorse al Fondo Pensioni, il quale provvede all'erogazione dei trattamenti in favore dei pensionati. Gli oneri della gestione "*contratto 2*", basata sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo, al quale è stata assegnata una dotazione finanziaria iniziale di 885 milioni di euro, pari al montante contributivo stimato al 31 dicembre 2009 per il personale di cui al comma 1 dell'art. 10 della L.R. n. 21/1986, in servizio alla data del 1° gennaio 2010. Al Fondo, inoltre, vengono trasferiti i contributi di quiescenza e i montanti contributivi relativi ai dipendenti di cui al "*contratto 2*", per il pagamento delle prestazioni pensionistiche in loro favore. La gestione è stata concepita nell'ottica del mantenimento di un equilibrio dinamico, assicurato dalla capacità della contribuzione cumulata e rivalutata di garantire la copertura delle prestazioni pensionistiche. A seguito di interventi normativi successivi, al Fondo è stata

attribuita anche la gestione del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani[27] (EAS) e dei Consorzi ASI in liquidazione[28], i cui oneri sono a carico del bilancio regionale.

Alcune modifiche normative intervenute nel corso del 2018 e del 2019 hanno inciso sulle attività del Fondo Pensioni, con potenziali effetti sugli equilibri del sistema pensionistico.

In primo luogo, l'art. 45 della L.R. n. 8/2018 ha previsto la corresponsione, a carico del Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'EAS, costituito ai sensi dell'art. 67 della L.R. n. 9/2015, di un trattamento integrativo al personale in quiescenza dell'Ente[29]. La norma è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri, in quanto introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, in violazione delle misure di contenimento della spesa in materia di personale e del principio di coordinamento della finanza pubblica, ledendo gli artt. 117, comma 3 e 81, comma 3, Cost. Il giudizio di legittimità costituzionale è pendente e con ordinanza istruttoria, allegata alla sentenza n. 197/2019, la Corte costituzionale ha richiesto alla Regione di precisare "*le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria*".

Con deliberazione n. 123/2015/PAR, *in subiecta materia,* la Sezione di Controllo aveva già manifestato, in assenza di una disposizione specifica, il proprio avviso negativo sulla possibilità di corresponsione di oneri continuativi di natura pensionistica, che non gravino su enti previdenziali o fondi di quiescenza destinati ad alimentarsi con la gestione del carico contributivo, senza la precisa indicazione di fonti di finanziamento stabili, che assicurino la sostenibilità finanziaria dell'intervento, non compromettendo i bilanci futuri.

Nel corso dell'esercizio 2018, a seguito del trasferimento da parte della Regione dell'importo di euro 2.209.536,09 (contabilizzato al capitolo 108170, che prevede un impegno pari a 2.664.883,80 euro ed un pagamento pari a 2.209.536,04), il Fondo Pensioni ha

[27] Con l'art. 67 delle legge regionale n. 9 del 2015, il Fondo Pensioni Sicilia ha assunto le competenze connesse ai trattamenti di pensione sostitutivi in favore del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani.
[28]Con l'art. 2 della legge regionale n. 16 del 2017, sono state attribuite al Fondo le competenze relative ai trattamenti di pensione sostitutivi in favore del personale in quiescenza dei Consorzi ASI in liquidazione.
[29] Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo ed integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati ed in possesso di una medesima anzianità contributiva. Tale beneficio è stato escluso nei confronti del personale con qualifica dirigenziale e per i superstiti degli aventi diritto

proceduto al pagamento della somma di euro 841.650,83 per trattamenti sostitutivi ed integrativi del personale EAS, mentre il residuo passivo è stato liquidato nel gennaio 2019.

La L. n. 145/2018 contempla alcune disposizioni in materia pensionistica, quali la riduzione dei trattamenti di quiescenza di importo annuo superiore ad euro 100.000,00, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica. La disciplina è stata ritenuta applicabile ai trattamenti pensionistici erogati dal Fondo Pensioni, secondo le modalità operative diramate dall'INPS con circolare n. 62 del 7 maggio 2019 e con messaggio n. 1926 del 20 maggio 2019.

Infine, va menzionata l'intervenuta modifica recata dall'art. 7 della L.R. n. 1/ 2019 all'art. 7 della L.R. n. 8/2017, relativa alla "*costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana*". La disposizione era stata oggetto di ampia disamina nel precedente referto di parifica per le refluenze finanziarie che ne possono discendere sugli equilibri del Fondo Pensioni. Il primo profilo di criticità è rappresentato dal rinvio della corresponsione del limite di impegno quindicennale di euro 59 mln. annui, in cui è articolata la dotazione finanziaria di euro 885 mln. a titolo di montante contributivo, che, relativamente al biennio 2019-2020, risulta differita agli anni 2025 e 2026 nell'ipotesi di mancata realizzazione dei trasferimenti di cui al comma 1 del citato art. 7 della L.R. n. 1/2019. Il differire con reiterati interventi legislativi l'erogazione degli importi annuali del montante contributivo, per il recupero del mancato accantonamento dei contributi pregressi, determina effetti penalizzanti sugli equilibri di sistema, sottraendo quote rilevanti all'attività di valorizzazione finanziaria[30].

[30] La riformulazione dell'art. 7, comma 1 della L.R. n. 8/2017 così recita: "….al fine di costituire il fondo immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana, la Regione trasferisce in proprietà complessi immobiliari che all'entrata in vigore della presente legge sono in uso ad uffici regionali o dagli stessi utilizzabili, da individuare e valutare da parte degli organi competenti all'atto del trasferimento, d'intesa con il Fondo pensioni, fino al valore di 118 milioni di euro, in ragione di un valore equivalente a 59 milioni di euro annui per il biennio 2019 – 2020. Il trasferimento è definito entro il 31 dicembre di ciascun anno. Alla Regione siciliana è fatto obbligo, prima di procedere a contratti di locazione presso soggetti privati, a stipulare contratti di locazione novennali rinnovabili con il Fondo pensioni per gli immobili oggetto del presente articolo. Al Fondo pensioni è attribuita annualmente una cifra corrispondente all'uno per cento del valore degli immobili di cui al presente articolo, valutati alla data di entrata in vigore della presente legge, da destinare esclusivamente alle attività di manutenzione e di adeguamento alle norme vigenti. La Regione assicura annualmente il ripristino finanziario della differenza tra il valore iniziale del conferimento dei complessi immobiliari e la loro valutazione al 30 settembre di ogni anno, con legge di stabilità dell'anno successivo".
Al comma 3, si autorizza il Fondo Pensioni all'acquisto entro il 30 giugno 2019 del 100% delle quote del Fondo ex art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004; al comma 4, si precisa che, "per effetto del comma 3, è accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana per l'anno 2017, quale corrispettivo della cessione, la somma di 22.750 migliaia di euro, pari al trentacinque per cento del capitale netto del FIPRS" e, nelle more della definizione di tale cessione, la predetta somma, da iscriversi in apposito fondo, è portata in riduzione delle assegnazioni finanziarie in favore dei Comuni, previste dall'art. 6 della L.R. n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni.

La riscrittura normativa non supera le osservazioni mosse in occasione della originaria formulazione, continuando ad essere negletta l'autonomia decisionale del Fondo Pensioni Sicilia, i cui organi dovrebbero poter valutare in autonomia se e con quali procedure realizzare gli investimenti immobiliari previsti nelle mentovate disposizioni.

Si rammenta peraltro che, in forza del comma 6 dell'art. 15 della L.R. n. 6/2009, gli immobili conferiti al Fondo devono essere valutati da un'Agenzia indipendente pubblica e la valutazione deve essere operata, ai sensi del comma 2 dell'art. 15 del D.P. Reg. n. 14/2009, avendo come base "*l'indicazione, oltre che del valore patrimoniale intrinseco, anche del grado di redditività e di liquidabilità*". La norma in esame, invece, si limita a prevedere che all'individuazione ed alla valutazione degli immobili provvedano gli "*organi competenti all'atto del trasferimento*": non sono esplicitati i requisiti di competenza e di professionalità di chi saranno chiamato ad effettuare le valutazioni, né i criteri predeterminati sulla cui base effettuare attendibili valutazioni patrimoniali. Va posta quindi attenzione che vengano individuati cespiti immobiliari, caratterizzati dai presupposti di redditività e liquidabilità. Permane inoltre un'alea sulla quantificazione reale del valore delle quote del Fondo FIPRS e viene predeterminata la quota da iscrivere in entrata sul bilancio regionale quale corrispettivo della cessione delle quote in 22.750 migliaia di euro, pari al 35% del capitale netto del FIPRS. E'infine emerso che il Fondo Prelios ha una forte esposizione debitoria nei confronti del sistema bancario, a causa di debiti rinegoziati garantiti dai canoni di locazione percipiendi sino al 2025, circostanza che rende più problematica l'operazione di acquisto.

In ambito pensionistico la Sezione giurisdizione d'appello per la Regione Siciliana con ordinanza n. 42/A/2018 ha dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della L.R. n. 13/ 2014 e dell'art. 1, comma 3 della L.R. n. 28/2016, per contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione. Il Collegio giudicante ha ritenuto che il gettito del prelievo sulle pensioni d'ammontare superiore ad euro 160.000,00 annui "*non resta affatto nell'ambito del circuito previdenziale, in vista del perseguimento di finalità solidaristiche e/o perequative interne a tale sistema*", assumendo quindi natura tributaria, con onere a carico di una ristretta cerchia di pensionati regionali[31].

[31] Ad avviso del giudice a quo, il prelievo in esame è venuto "a frustrare, in assenza di specifiche ed eccezionali esigenze, anche l'affidamento sulla sicurezza giuridica, che il pensionato interessato aveva legittimamente maturato in ordine alla stabilità del proprio trattamento di quiescenza", e l'ulteriore proroga per un ulteriore triennio, operata mediante l'art. 1, comma 3 della L.R. n. 28/2016, ha comportato un'estensione temporale, per cui tale prelievo non appare configurabile come una misura eccezionale, adottata per sopperire specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti, come invece reputato necessario dalla Corte Costituzionale.

Sotto il profilo istituzionale non è stato ricostituito il Consiglio di amministrazione, permanendo l'Ente in gestione commissariale. Con DP. Reg. n. 138 del 23 marzo 2018 è stato nominato il nuovo Direttore con incarico quadriennale ed è stato nominato, giusto DP. Reg. n. 264 del 3 maggio 2019 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), scaduto dal 2015.

L'Ente previdenziale ha evidenziato una serie di criticità, che ne limitano l'efficienza operativa. In primo luogo, una insufficiente dotazione organica, peraltro con personale di età media avanzata. A fronte di una pianta organica fissata provvisoriamente dal DP. Reg. n. 14/2009 in 110 unità di personale in distacco, al 31 dicembre 2018 risultano in distacco 6 unità dirigenziali e 66 unità del comparto, con carenza di profili professionali nel settore amministrativo-contabile, tecnico-informatico: un ulteriore decremento si verificherà a causa dei pensionamenti già programmati negli esercizi 2019 e 2020.

Per fronteggiare parzialmente tale significativa carenza, è stato sottoscritto in data 18 dicembre 2018 un contratto con la SAS per la fornitura di servizi di supporto tecnico-amministrativo, ma per limiti di budget il personale messo a disposizione ha svolto soltanto 12,5 ore settimanali di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo. Inoltre, sulla scorta di una convenzione datata 23 gennaio 2019 è stato disposto il distacco per un anno di 5 unità di personale appartenente al ruolo unico ad esaurimento istituito presso l'ESA.

In secondo luogo, è presente un livello di infrastrutturazione informatica inadeguato e solo nel settembre 2018 è stato varato il nuovo applicativo *Urbi* per la gestione del bilancio e della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, che ha consentito di riavviare una fase di ricostruzione della contabilità dell'Ente a far data dal 2015. Sotto questo specifico profilo, come rilevato anche dal Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale, emerge una grave situazione contabile determinata da rilevanti ritardi nell'approvazione dei principali documenti contabili. Si è accertato che è in corso un'attività di graduale recupero dei ritardi, che ha condotto nel 2019 all'adozione dei primi provvedimenti[32].

---

[32] •DD n.750 del 12 marzo 2019 di riaccertamento ordinario dei residui anno 2015;
•Bilancio di previsione per l'anno 2019 ed il triennio 2019-2021, adottato dal Commissario straordinario con delibera n. 27 del 13 giugno 2019, approvato dal CIV e dall'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, con atto prot. n. 80562 del 12 luglio 2019;
•Rendiconto relativo all'esercizio 2015, adottato dal Commissario straordinario con delibera n. 38 del 25 settembre 2019, approvato dal CIV con delibera n. 7 del 27 settembre 2019;
•Conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la Regione e gli enti sottoposti a tutela e controllo per gli esercizi finanziari 2015 e 2016;
•DD n. 2204 del 1° agosto 2019 di riaccertamento ordinario residui anno 2016;

Prendendo atto del percorso intrapreso, si rassegna la necessità di una celere approvazione dei rendiconti pregressi, per riallineare le attività contabili con il ciclo del bilancio, in modo da realizzare un'adeguata programmazione delle attività ed una corretta gestione delle risorse, oltre che per consentire l'elaborazione del bilancio consolidato regionale.

Sono insorte divergenze interpretative tra il Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale e il Fondo Pensioni in ordine al trattamento economico del Direttore dell'Ente, in relazione alla qualificazione giuridica dell'incarico *de quo* ed all'applicabilità delle previsioni del comma 3, dell'art. 13, della L.R. n.13/2014, modificato dall'art. 14 della L.R. n. 8/2016. Per quanto attiene al primo aspetto, esaminato il quadro normativo di riferimento (DP. Reg. n. 14/2009, art. 11, comma 3) e l'organizzazione del Fondo Pensioni in aree, servizi e unità operative, analoga ad una struttura di massima dimensione (dipartimento regionale), al titolare dell'incarico di Direttore va applicato il trattamento economico fondamentale previsto dall'art. 61, comma 2, del vigente CCRL dell'Area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000 per i dirigenti preposti ai dipartimenti regionali o ad analoghe strutture di massima dimensione.

Tuttavia, deve tenersi conto del limite introdotto, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, dall'art. 14 della L.R. n. 8/2016[33], direttamente applicabile anche al Fondo Pensioni, avente natura di Ente pubblico non economico, in forza dell'art. 15, comma 2 della L.R. n. 6/2009, senza esclusioni per il personale regionale, in quanto non incide sulle disposizioni dei CCRL, ma impone un tetto massimo alla corresponsione degli emolumenti spettanti a chi operi all'interno degli enti o delle società destinatarie: compete quindi all'Amministrazione vigilante verificare il rispetto di tale limite di erogabilità.

L'andamento degli oneri sopportati dall'Amministrazione regionale per il pagamento degli emolumenti previdenziali in favore dei dipendenti rientranti nel "*contratto 1*" ha visto un incremento significativo dei pagamenti nel 2018 rispetto all'anno precedente (+ 7,12%).

DD n. 2380 del 10 settembre 2019 di riallineamento delle scritture contabili con quelle del tesoriere relative all'esercizio 2016 per la regolarizzazione dei provvisori d'uscita non contabilizzati ed inseriti nelle scritture contabili.

[33] "Il trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro lordi".

La spesa per trasferimenti necessaria ad assicurare il pagamento di pensioni e assegni vitalizi e indennità di buonuscita ha superato i 662 mln. di euro, ma occorre in più tenere conto che nel 2018 la Regione non ha erogato le somme per la ricostituzione del montante contributivo del personale del "*contratto 2*", a valere del capitolo 511603. Le dimensioni di tale spesa costituiscono un grave *vulnus* per il bilancio regionale, frutto della scelta improvvida, operata con la L.R. n. 73/1979, di non procedere più ad accantonamenti previdenziali e di utilizzare gli stanziamenti di bilancio per il pagamento delle pensioni, considerando le entrate contributive al pari di quelle destinate a spesa corrente.

Il cap. 108508, relativo alle spese per liti, registra una crescita esponenziale con un ammontare di pagamenti pari ad euro 2.293.506,11 con un incremento del 191% rispetto al 2017, dato che testimonia l'incidenza del contenzioso in materia pensionistica.

Anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel "*contratto 2*"risulta aver avuto un incremento significativo in pochi anni, passando da euro 9.820.822 (nel 2014), sino a raggiungere nel 2018 l'importo di euro 26.584.878: questa spesa è costantemente destinata a salire, tanto che da 795 unità nel 2017 si è raggiunto il numero di 945 pensionati nel 2018, ma la sua copertura è assicurata dagli accantonamenti contributivi, oltre che dalla ricostituzione del montante contributivo.

Complessivamente, al 31/12/2018, il numero di pensionati amministrati dal Fondo Pensioni, risulta pari a 18.078 unità, con una crescita rispetto all'esercizio precedente di oltre 500 unità, in buona parte determinata dall'applicazione dell'art. 52 della L.R. n. 9/2015, cui vanno aggiunte le pensioni di reversibilità. Il numero dei pensionati afferenti al "*contratto 1*" è in rilevante incremento, con la conseguenza che nel breve-medio periodo l'onere della spesa pensionistica sul bilancio regionale continuerà ad assorbire considerevoli risorse.

Anche la seconda categoria è in crescita, seppur più lenta, e costituisce un *minus* (945 pensionati) rispetto al contingente di personale collocato in quiescenza sulla scorta della previgente disciplina pensionistica maggiormente favorevole.

Per quanto poi attiene all'indennità di buonuscita, l'esercizio 2018 registra un aumento significativo della spesa annua del 13,48% rispetto all'anno precedente, attestandosi ad euro 15.457.682,27, in coerenza con l'incremento dei collocamenti in quiescenza in corso, e nel contempo aumenta anche l'ammontare annuo erogato a titolo di anticipazione di buonuscita. Sotto tale ultimo aspetto, torna a sottolinearsi l'irragionevolezza del ricorso sistematico all'istituto dell'anticipazione della buonuscita, che nel 2018 ha quasi raggiunto i

4 mln. di euro, istituto non applicabile alle altre amministrazioni pubbliche, e destinato ad incidere sull'equilibrio dei conti regionali, connotati da persistenti tensioni di cassa.

Per completare il quadro di riferimento, occorre far cenno alla dinamica delle entrate contributive, che costituiscono l'ordinaria fonte di finanziamento continuativo del sistema.

Nel periodo 2014/2018 l'ammontare delle entrate sul cap. 3402 del bilancio regionale relative alla gestione "*contratto 1*", pari nel 2018 ad euro 21.318.918,44, registra una flessione consistente del 50,38% rispetto all'esercizio 2014, con un significativo calo del 13,03% a confronto dell'anno precedente. Analogamente, relativamente agli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione, quale datore di lavoro, in entrata, la quota relativa al "*contratto 1*", è riversata sul capitolo 3629, che nel 2018 presenta accertamenti per euro 19.164.084,23, sensibilmente inferiori rispetto all'esercizio precedente (euro 29.482.984,37): per la gestione "*contratto 2*", le somme sono versate direttamente al Fondo. Le entrate acquisite dall'Amministrazione regionale nella qualità di ente previdenziale, desumibili dal rendiconto[34], pari complessivamente a euro 47.495.784,92, tendono a ridursi perché riguardano prevalentemente una categoria di dipendenti, quelli del "*contratto 1*", che rappresenta una popolazione statistica chiusa, senza nuovi ingressi.

Diversamente le entrate contributive acquisite direttamente dal Fondo, concernenti il personale inquadrato nel *contratto 2*, sono destinate a diventare l'unica fonte di finanziamento del sistema previdenziale. Monitorando il quinquennio 2014/2018 si rileva che nel 2014 la contribuzione ordinaria incamerata dal Fondo era stata di euro 108.140.449,02; negli anni successivi si è registrato un decremento altalenante, più significativo proprio nell'esercizio 2018 (euro 101.610.566,25), con un calo legato ai pensionamenti del personale regionale di cui all'art. 10, comma 1, della L.R. n. 1/1986.

Gli andamenti esposti mettono in luce la costante flessione delle entrate contributive e fanno riflettere sulle conseguenze che il blocco prolungato del turn-over può determinare in termini di autofinanziamento e di sostenibilità del settore previdenziale nel lungo periodo.

La gestione degli impieghi delle risorse eccedenti gli utilizzi delle disponibilità necessarie al pagamento delle prestazioni pensionistiche riferibili al "*contratto 2*", in considerazione del numero ancora esiguo di personale in quiescenza, presenta un

[34] Si tratta dei capitoli 3402, 3403, 3404, 3405, 3629 e 3802.

considerevole saldo positivo annuo tra entrate e uscite, oltre al rateo annuale di euro 59 mln., volto a ricostituire il montante contributivo precedente maturato e che, come già rappresentato, negli ultimi esercizi finanziari non è stato corrisposto in virtù di espressi differimenti legislativi.

Le decisioni di investimento vengono adottate dal Consiglio di Amministrazione, sulla scorta delle linee strategiche e di indirizzo fissate dal piano pluriennale di investimento e disinvestimento, da ultimo approvato dal CIV in data 10 luglio 2019.

Sul piano degli investimenti mobiliari va menzionata la gestione di tipo creditizio, introdotta dall'art. 11, comma 60, della L.R. n. 26/2012 e dall'art. 7 della L.R. n. 8/2016, nel limite del 20% annuo delle disponibilità finanziarie delle gestioni. Tale forma creditizia, ispirata al modello utilizzato dall'ex INPDAP, che contempera l'obiettivo istituzionale di valorizzare l'eccedenza di contribuzione, con la finalità corporativistica di erogare ai dipendenti in servizio e quiescenza prestiti a tassi inferiori di quelli di mercato a sostegno dei lavoratori, realizzando anche un investimento fruttifero garantito. Al 31 dicembre 2018 il Fondo Pensioni ha comunicato di aver concesso prestiti per euro 46.814.407,72, a fronte dei quali risultano rimborsate quote capitali per complessivi euro 15.550.793,46 con un residuo capitale di euro 31.263.614,26 euro. Il tasso di rendimento risulta essere mediamente dell'1,35% netto, riferito ad un prestito di euro 40.000,00, con rimborso a 10 anni.

Passando poi all'esame degli altri investimenti mobiliari, occorre fare riferimento alle previsioni dell'art. 15, comma 3 del citato DP. n. 14/2009, a mente del quale le disponibilità finanziarie delle gestioni eccedenti le normali necessità sono investite in operazioni comunque a capitale garantito. Nell'ottica di una diversificazione degli investimenti l'Ente ha provveduto mediante gara ad evidenza pubblica ad individuare un gestore esterno. L'aggiudicatario è stato sottoposto al vincolo contrattuale della durata di sei anni, di recente scaduto (27 marzo 2019), nel corso dei quali garantire un rendimento minimo del 2% annuo.

Alla fine della positiva gestione i versamenti complessivi sono risultati pari a 652 mln. di euro, mentre il capitale maturato ammonta a 717 mln. di euro, avendo centrato l'obiettivo del rendimento minimo garantito, in un mercato dai tassi di interessi sempre più bassi e con rendimenti assai contenuti soprattutto nell'asset degli impieghi a capitale garantito.

Inoltre, l'Ente ha proceduto all'acquisto di titoli di Stato, commissionando le operazioni di investimento gratuitamente all'Istituto Cassiere, che detiene il relativo portafoglio. Con delibera n. 45 del 18 ottobre 2018 è stato autorizzato l'acquisto di 60 mln. di euro di Buoni

poliennali del Tesoro, mentre non è stata perfezionata la procedura negoziale di cui alla delibera n. 46 del 22 ottobre 2018, di acquisto di un titolo obbligazionario alienato da IRFIS spa, per l'assenza del requisito del *rating* del titolo, inferiore a quello dello Stato italiano.

Dall'analisi del Piano Pluriennale di investimento e disinvestimento esitato dal CIV in data 10 luglio 2019, a seguito del rimborso delle quote valorizzate dal gestore esterno, la situazione patrimoniale a fine giugno 2019 risulta così articolata:

- Investimento diretto in titoli di Stato italiani per circa 412 mln. di euro;
- Liquidità per 846,7 mln. di euro.

Vanno quindi individuate celermente le forme di impiego cui destinare l'ingente liquidità disponibile, che nel breve/medio periodo andrà ad incrementarsi, non potendo restare inutilizzata per non depauperare il capitale contributivo accantonato. La gestione di investimenti di siffatte dimensioni non può che essere espletata, con le prescritte procedure, da uno o più gestori professionali, che curino in maniera qualificata gli impieghi e analizzino l'andamento dei mercati, e non certo affidata a scelte estemporanee.

Questi profili si correlano al tema della sostenibilità delle prestazioni pensionistiche in relazione anche alla popolazione dei soggetti contribuenti ed alle modalità di valorizzazione del patrimonio disponibile, atteso che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, le contribuzioni vanno destinate esclusivamente alla tenuta del sistema previdenziale[35] e non possono essere utilizzate, né direttamente né indirettamente, per sopperire a deficienze di cassa o a spesa corrente. Oltre a minori entrate per contributi previdenziali, i prepensionamenti hanno comportato un maggior onere finanziario che per i dirigenti ammonta nel 2018 a 2.729.820 euro e per il comparto a 2.027.130 euro, per un totale nell'esercizio di 4.756.950 euro. Vanno quindi aggiornate le proiezioni del bilancio tecnico attuariale al 31 dicembre 2013, predisposto nel marzo del 2016 per valutare la sostenibilità del sistema previdenziale alla luce delle novità normative intervenute, che rendono più critico il mantenimento dell'equilibrio di lungo periodo.

[35] Corte Costituzionale, sentenze n. 116 del 2013 e n. 173 del 2016.

11. L'INDEBITAMENTO

Per il terzo anno consecutivo il debito di finanziamento della Regione siciliana registra un decremento, effetto del mancato ricorso al mercato a fronte di rimborsi per quote capitale pari a 266 milioni di euro.

L'indebitamento al 31 dicembre 2018 - 7.511 milioni di euro - segna una diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 3,42%, mentre in raffronto al 2014 si mantiene più alto del 17,38 per cento.

Il 66,3% del debito regionale è rappresentato da mutui a carico della Regione, mentre le anticipazioni di liquidità corrispondono al 32,1% e la quota dei prestiti a carico dello Stato, in costante diminuzione, è ormai soltanto l'1,6% del valore complessivo.

Nell'esercizio 2018 la Regione ha sostenuto un esborso complessivo per il servizio del debito di 500 milioni di euro, di cui 234 riferibili alla sola quota interessi. Rispetto al 2014, si registra una contrazione della spesa di oltre 25 milioni di euro (- 4,8%), interamente riconducibile alla riduzione delle uscite per interessi passivi (-11,8%), mentre le quote capitale segnano un leggero incremento (+2,3%).

Occorre segnalare che nel corso del 2018 sono state effettuate con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ulteriori operazioni di rinegoziazione di prestiti in essere con lo stesso istituto, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 867, della legge n. 205/2017.

Al riguardo l'Amministrazione regionale riferisce che l'Assessore regionale per l'Economia, al fine di realizzare prioritariamente la dismissione dei contratti derivati in essere, con nota prot. n. 46991 del 21 settembre 2018, ha chiesto al Ministero dell'Economia e delle Finanze il proprio avviso in ordine alla fattibilità normativa dell'operazione finanziaria di rinegoziazione dei prestiti contratti con C.DD.PP S.p.a.. Con nota prot. n. DT 89399 del 25 ottobre 2018 il Ministero ha riscontrato tale richiesta non rilevando elementi ostativi al compimento dell'operazione, richiamando tuttavia il disposto dell'art. 62, comma 3 bis, del decreto legge n. 112 del 2008 e successive mm.ii che consente *"le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati"*. Con lettera circolare prot. n. 2122305/18, del 16 novembre 2018, C.DD.PP. S.p.a. ha manifestato la propria disponibilità alla rinegoziazione di alcuni prestiti concessi, individuati sulla base di criteri omogenei di selezione del portafoglio, offrendo alla Regione siciliana l'opportunità di rimodulare la propria posizione debitoria al fine di liberare risorse negli anni 2019 e 2020 *"che dovranno*

essere destinate all'estinzione dei derivati in essere, ovvero, in via residuale, o in assenza di esposizione in derivati alla realizzazione di investimenti".

A tal fine, l'Amministrazione regionale ha proposto una modifica al comma 2 bis dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013, approvata dall'ARS con la legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018 – art. 3, comma 1. Tale norma recita: "*Gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla rimodulazione dei profili di ammortamento dei mutui e prestiti contratti dalla Regione sono destinati alla riduzione del debito e/o a spese di investimento nonché alla dismissione dei contratti derivati, fatto salvo quanto già disposto in materia da vigenti norme nazionali*". L'autorizzazione legislativa, pur valida in astratto anche per altro genere di operazioni finanziarie, risulta chiaramente esorbitante, nel caso di specie, rispetto ai ben più stringenti limiti posti dal MEF e soprattutto dalla C.DD.PP. S.p.a. sulla destinazione delle risorse derivanti dalla proposta rinegoziazione.

Resta infatti fermo l'obbligo, da parte della Regione, di destinare le risorse liberate negli anni 2019 e 2020 all'estinzione dei derivati in essere, dovendo intendersi che tali risorse non potranno essere spese per altre finalità e dovranno essere comunque accantonate in apposito fondo, per un valore pari al *mark to market*, fino alla completa estinzione di tali contratti. Soltanto la parte residuale potrà eventualmente essere destinata ad investimenti.

L'operazione di rinegoziazione dei mutui si è effettivamente perfezionata con C.DD.PP. S.p.a. in data 18 dicembre 2018 in relazione a nove contratti.

La predetta operazione non ha avuto alcuna refluenza sull'esercizio 2018, ma di essa è stato quantificato un impatto per il biennio 2019 – 2020, in termini di minori spese, pari complessivamente a € 142.957.192,62, di cui € 106.091.473,47 per il 2019 e la restante quota di € 36.865.719,15 nel 2020.

Tenuto conto della somma già accantonata nel risultato di amministrazione per far fronte al rischio collegato ad un eventuale recesso dai derivati in essere - € 20.500.542,78 - si giungerebbe ad una somma complessivamente disponibile per l'estinzione di tali contratti pari ad € 163.457.735,40.

Va rimarcato tuttavia che l'operazione di rinegoziazione posta in essere con Cassa Depositi e prestiti S.p.A. non solo comporta maggiori oneri finanziari complessivi nel trentennio, a valori correnti, pari a euro 407.814.429,16, difficilmente giustificabili, ma stante l'allungamento dei prestiti, implica un accollo alle generazioni future di oltre 650 milioni di euro.

Con riferimento ai derivati in essere occorre rammentare che i mutui stipulati dalla Regione tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.[36] sono stati oggetto, nel corso del 2005, di sei contratti "*swap*" (oggi cinque rimanenti dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), poi ristrutturati nel 2006, che ne hanno modificato il tasso e il profilo di ammortamento.

Nel corso del 2018 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di oltre 40 milioni di euro, di cui 25,7 attribuibili a oneri finanziari.

In termini di soli maggiori interessi passivi nel periodo di vita di tali "derivati" (2005-2018), la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., spese per 321 milioni di euro.

In base ai tassi *forward*[37] al 31 dicembre 2018, questi esborsi aggiuntivi per interessi[38] si protrarranno verosimilmente fino a scadenza del debito (2021-2023).

L'andamento dei tassi attesi genera pertanto un *mark to market* dei derivati[39] estremamente negativo, pari a € 171.488.252,86 (sebbene sia diminuito rispetto all'esercizio precedente in cui si attestava a € -210.407.797,65).

Queste Sezioni riunite reiterano ancora una volta le osservazioni già effettuate da in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, sottolineando come, oltre alla discutibile utilità di tali contratti, stipulati talvolta per coprire rischi assolutamente remoti, si sia registrato nel periodo di vigenza l'assenza di una gestione attiva del debito, che, favorita da opportuni accantonamenti iniziali avverso i rischi intrinseci ai contratti sottoscritti, avrebbe certamente potuto evitare le pesanti perdite registrate negli ultimi anni.

Occorre precisare che in sede di rendiconto 2016 la Regione ha introdotto un vincolo al risultato di amministrazione pari a euro 20.500.542,78, volto alla parziale copertura dei potenziali rischi connessi ai predetti contratti derivati. Su tale accantonamento, chiaramente insufficiente, riproposto nell'ambito del risultato di amministrazione per gli esercizi 2017-2018, si ritornerà a conclusione di questo capitolo.

---

[36] Si tratta di tre mutui ventennali dell'importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e spread tra zero e 18 punti base.
[37] Tasso di interesse implicito nella struttura dei rendimenti per scadenza relativo a un futuro periodo di tempo.
[38] A cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale.
[39] Valore di mercato.

Con riferimento al connesso tema del merito creditizio, nel corso del 2018 il *rating* della Regione ha subito talune modificazioni limitatamente *all'outlook*.

Per ***Fitch Ratings*** l'*outlook* da stabile (2017) diventa negativo.

Il giudizio è stabile per il 2018 – ma era negativo nel 2017 - per ***Moody's*** ed è al momento confermato nonostante un annuncio di revisione periodica (*Announcement of periodic rewiew*) nel 2019.

L'*outlook* risulta positivo per il 2018 per ***Standards & Poor's,*** ma la stessa Regione ha fatto pervenire l'aggiornamento del 7 luglio 2019 che mostra una revisione delle aspettative da positive a stabili.

Il merito di credito si colloca oggi in un'area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo[40] - Moody's - e quello appena superiore[41] - S&P e Fitch - con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch*[42] superiori al "*non investment grade*[43]".

Anche tra il 2018 e il 2019, i giudizi espressi dalle tre agenzie hanno preso a riferimento fattori economici e finanziari, valutando negativamente l'andamento dell'economia e le refluenze che tale andamento ha sulle entrate regionali, specie in considerazione dell'elevata rigidità della spesa, e positivamente gli effetti sul bilancio regionale dell'accordo di chiusura del contenzioso Stato-Regione.

Fattori di rischio sono considerati la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito e la spesa pensionistica, nonché la debolezza dell'economia e lo stretto legame con il *rating* della Repubblica italiana.

Il mantenimento del *rating* in area "*investment grade*"[44] rileva non solo ai fini dell'accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Come già evidenziato nelle relazioni precedenti, i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti swap – Nomura, BNL e Deutsche Bank - prevedono una clausola di risoluzione denominata "*Additional Termination Event*" che comprende la circostanza che la Regione subisca un "*credit downgrade*[45]" da parte di S&P o di Moody's tale da portare il

[40] Non-investment grade speculative.
[41] Lower medium grade.
[42] Unità di misura della scala di rating.
[43] Area di non investimento o speculativa; classe di rating assegnata a titoli di qualità bassa.
[44] Classe di rating assegnata a titoli di qualità medio alta.
[45] Retrocessione del merito di credito.

rating rispettivamente sotto BBB o Baa2, ovvero, in altro caso, scenda sotto il livello "*investment grade*".

Tali eventi si sono già verificati e rispetto a essi due banche - BNL e Deutsche Bank [46] - tra il 2012 e il 2013, si sono formalmente[47] riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, di non poco conto in considerazione del *mark to market* negativo, pari a euro 51.284.341,21, su queste tre posizioni. A tal proposito occorre comunque precisare che anche nel corso del 2018 le controparti bancarie non hanno dato alcun seguito a tali riserve.

In relazione all'accantonamento a copertura del predetto rischio, la Regione, per l'esercizio 2018, conferma la costituzione di un vincolo sul risultato di amministrazione pari a euro 20.500.542,78, cifra largamente insufficiente a coprire i costi di un'eventuale chiusura dei contratti in essere con BNL e Deutsche Bank.

Al riguardo la Sezione ribadisce che le risorse liberate nel biennio 2019 - 2020 dalla citata rinegoziazione dei mutui definita a fine 2018, dovranno prioritariamente confluire in un separato Fondo destinato all'estinzione dei derivati e al quale si potrà eventualmente attingere anche in caso di risoluzione dei contratti stipulati con le predette due controparti[48].

.

[46] Oltre a RBS che ha già risolto consensualmente il contratto per le medesime ragioni.
[47] Deutsche Bank con nota del 6 settembre 2012 e BNL con nota del 24 luglio 2013.
[48] La Sezione ritiene, viceversa, stante la sua genesi, che il Fondo rischio derivati già costituito debba intendersi destinato, esclusivamente, alla copertura del rischio dei due contratti per il quali le controparti hanno manifestato l'intenzione di avvalersi della clausola di risoluzione.

12. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Nel triennio di programmazione economico-finanziaria 2018-2020 si consolida la visione strategica imperniata sull'accelerazione dell'utilizzo delle risorse derivanti dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione della Politica di coesione socio-economica e di quelle aggiuntive a carattere nazionale, nella piena consapevolezza che, nel quadro di un bilancio regionale reso asfittico dall'elevata incidenza della spesa di natura obbligatoria e dal fardello del ripiano del disavanzo pregresso, i principali fattori di sviluppo e crescita dell'economica regionale non possano prescindere dal sapiente, razionale e tempestivo impiego dei mezzi finanziari di provenienza esogena per la pianificazione degli investimenti necessari al tessuto produttivo, al mercato del lavoro e al sistema delle infrastrutture.

Tra le regioni meno sviluppate dell'Unione europea, la Sicilia, pur connotandosi quale luogo geografico di maggiore elezione per la destinazione delle risorse finanziarie comunitarie ancorate agli obiettivi primari di crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa, nella metà del 2018 si assestava su livelli di spesa ancora inappaganti nel confronto con le altre regioni italiane.

In considerazione del consistente arretramento sull'attuazione finanziaria dei Programmi in corso, l'esercizio 2018 ha costituito il momento nevralgico per un'inversione di tendenza, con una concertazione di energie che ha coinvolto trasversalmente l'intera amministrazione regionale, d'intesa con la Commissione europea e la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ministero per il Sud.

Per la realizzazione dei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia, il ciclo di programmazione 2014-2020 destina le seguenti risorse così suddivise in relazione ai distinti fondi SIE:

- 4,27 miliardi di euro per il PO del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con un tasso di cofinanziamento europeo elevato all'80%;

- 820 milioni di euro per il PO del Fondo Sociale Europeo (FSE), con percentuale di cofinanziamento europeo del 75%;

- 2,17 miliardi di euro per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR), con un livello del cofinanziamento europeo del 60,5%.

Ulteriori 118,2 milioni di euro costituiscono la quota assegnata alla Regione siciliana del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP).

Tutti i Programmi soggiacciono al principio per il quale si procede al disimpegno degli importi connessi a un impegno sul bilancio comunitario laddove non sia stato raggiunto un predeterminato livello di spesa entro un preciso intervallo temporale. L'anno 2018 ha rappresentato, pertanto, il primo orizzonte nel quale verificare il rispetto degli obiettivi di efficacia della spesa imposti dall'ordinamento comunitario, secondo la regola del c.d. "*n+3*".

La data del 31 dicembre 2018 ha segnato il positivo conseguimento del primo cruciale indicatore finanziario richiesto dalla Commissione per il PO FESR (719 milioni di euro di spesa certificata) e per il PO FSE (129 milioni), anche per merito dei c.d. progetti retrospettivi.

Deve, tuttavia, osservarsi che il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva pare vanificare i benefici attesi da ciascun Programma, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Il mero spostamento di progetti da una diversa fonte di finanziamento ad un Programma comunitario ai fini della certificazione della spesa, infatti, pare frustrare l'effetto virtuoso creato dall'immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l'attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già in essere e non generando opportunità aggiuntive per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "*nativi*".

L'auspicio è che tale operazione risponda alla mera esigenza di costituire una "riserva" per compensare eventuali rettifiche finanziarie che potrebbero essere decise dalla Commissione europea in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* "in esubero").

Il ricorso all'assistenza retrospettiva, peraltro, presenta alcuni elementi di maggiore rischio conseguenti alle possibili "*decertificazioni*" di spesa da parte della Commissione europea.

Nel caso del PO FESR, ad esempio, occorre rilevare che quest'ultima è pervenuta alla decisione di interrompere un pagamento intermedio presentato a metà del 2019, in considerazione di talune osservazioni in ordine all'interpretazione della normativa sovranazionale.

In particolare, la Commissione europea pare essersi indirizzata verso un'opzione esegetica restrittiva del significato da attribuire all'ordinamento positivo, tanto da considerare che un'operazione possa ritenersi materialmente portata a termine ove, al momento della decisione di ammissione a finanziamento di un progetto, sia già presente il certificato di ultimazione dei lavori, non ritenendo rilevante la mancata emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori.

In conseguenza del coinvolgimento di interessi a carattere nazionale e del possibile impatto finanziario della posizione riduttiva assunta dalla Commissione, è stato ritenuto necessario il coinvolgimento dell'Agenzia della Coesione Territoriale e dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) nelle interlocuzioni – ancora in corso – con la Commissione europea.

Quanto al PSR, il primo target di spesa fissato in poco più di 377 milioni di euro al 31 dicembre 2018 sulla base del vigente piano finanziario, è stato pienamente raggiunto già alla fine del mese di gennaio 2018. La spesa certificata a chiusura dell'esercizio ammonta a circa 577 milioni di euro.

Solo il FEAMP nel 2018 non ha soddisfatto la *performance* di efficacia stabilita per la Regione siciliana (circa 10 milioni sul target di 19,1 milioni di euro). Tuttavia, il cumulo della spesa a livello nazionale (sostenuta dall'AdG e dagli altri Organismi intermedi) ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

13. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

1. Il ciclo e la valutazione della *performance*.

Il ciclo della *performance* nel 2018 ha presentato anomalie parzialmente analoghe a quelle del 2017, quali: a)- il grave ritardo della sua attivazione; b)-la frammentazione tra una pluralità di uffici dell'attività propedeutica alla redazione dei documenti programmatici; c)- l'inadeguatezza del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale; d)- la mancanza di un idoneo sistema informativo.

Il Piano della *performance* è stato adottato soltanto con decreto del Presidente della Regione n. 628 del 29 novembre 2018. Un tale ritardo finisce per privare in modo significativo il documento della sua valenza di strumento di programmazione e di riferimento per un corretto procedimento valutativo intermedio e finale. Il Piano presenta talune anomalie in alcune parti: a)- la presenza di obiettivi e azioni non coerenti fra loro; b)- l'incoerenza fra testo dell'azione, indicatori e valori obiettivo; c)- la mancanza di chiarezza o il contenuto generico nella programmazione dell'obiettivo, dell'azione o dell'indicatore e negli obiettivi di spesa.

La Corte deve constatare che anche nel 2018 la Regione siciliana ha utilizzato un sistema di valutazione della *performance* individuale e organizzativa fondato su criteri del lontano 2007, non coerenti con i principi fissati dal decreto legislativo n. 150 del 2009. Il nuovo sistema, elaborato nel 2018, è entrato a regime solo nel 2019.

In merito agli indicatori di misurazione, l'OIV ha osservato che spesso gli stessi risultano imprecisi e non idonei.

In ordine all'affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione, va considerato che, in generale, dovrebbero preferirsi fonti esterne certificate o fonti interne non auto-dichiarate, prima fra tutte il controllo di gestione. La Regione, invece, -ai fini della valutazione e della relazione sulla *performance*- si è avvalsa esclusivamente di fonti interne.

Il ciclo della *performance* della Regione Siciliana ha quindi bisogno di miglioramenti. In particolare, è necessario che la Regione provveda a: 1)- rafforzare le verifiche tecniche e metodologiche; 2)- attivare gradualmente un idoneo sistema informatico, alimentato direttamente dal sistema del controllo di gestione mediante l'introduzione della contabilità analitica; 3)- attuare il sistema di monitoraggio.

Va poi segnalata la sostanziale mancanza dei seguenti controlli: quello sulla qualità dei servizi, quello sulla qualità della legislazione e quello sull'impatto della legislazione.

2.- Il controllo di gestione

La Corte deve rilevare che nel corso del 2018 il controllo di gestione è risultato inadeguato a causa della mancanza della rilevazione analitica dei costi. Tale carenza, a sua volta, si riverbera negativamente sul ciclo della *performance*, che, infatti, richiede preliminarmente una verifica di coerenza fra risorse e obiettivi nonché un successivo confronto fra risultati realizzati e mezzi impiegati.

La carenza di contabilità analitica ha comportato la sostanziale assenza del controllo di gestione nel 2018; è stato pertanto impossibile effettuare quella verifica della gestione amministrativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità, che poi è l'elemento centrale del controllo in questione.

3.- Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il 2018 è stato il primo anno in cui il controllo di regolarità amministrativa e contabile è stata disciplinato per l'intera durata dall'esercizio dalla legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che ha recepito in maniera dinamica e parziale il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. Sono stati controllati 146.949 provvedimenti, sono stati formulati 11.216 rilievi; nessun atto oggetto di rilievo è stato portato ad esecuzione.

Anche nel 2018 sono rimaste, sia pure con una certa attenuazione, le principali criticità rilevate nell'esercizio precedente: il numero ridotto di unità di personale delle Ragionerie centrali, la presenza di sistemi informatici non rispondenti alle esigenze delle Ragionerie, il cospicuo numero dei debiti fuori bilancio, la difficoltà dell'accertamento delle entrate, la difficoltà di controllo della spesa delegata. Va segnalata la mancanza di collegamento con il controllo di gestione e con la valutazione della performance.

4.- Il controllo nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali.

Nel 2018 -come negli anni precedenti- la Regione siciliana si è contraddistinta per un elevato numero sia di società partecipate e controllate sia di enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a controllo o a vigilanza dell'Amministrazione regionale. In particolare, risultano settantatré enti strumentali, quindici organismi strumentali, cinquanta enti in liquidazione, tredici società partecipate dirette, di cui nove con partecipazione totale o maggioritaria della Regione, e

dieci partecipate indirette, di cui quattro con partecipazione maggioritaria regionale, oltre ad otto società in liquidazione, di cui cinque con partecipazione regionale maggioritaria.

4.1.- Il controllo nei confronti delle società partecipate

Sul piano legislativo i controlli della Regione nei confronti delle società partecipate trovano fondamento nel comma 6 dell'art. 33 della legge regionale n. 9 del 2015 e nel decreto dell'Assessore dell'economia n. 1720 del 28 settembre 2011.

Con il decreto n. 2731 del 26 ottobre del 2018, che trova fondamento nell'art. 2 della legge regionale 10 luglio 2018, n. 10, l'Assessore dell'Economia ha disciplinato nuovamente taluni profili del sistema dei controlli nei confronti delle società partecipate in *house* e di quelle controllate. La Corte ritiene di potere valutare positivamente le innovazioni introdotte dal decreto assessoriale n. 2731 del 2018, incluse anche talune forme di controllo preventivo sulle principali deliberazioni delle società, poiché si razionalizza e si rafforza il sistema dei controlli nei confronti delle società in *house*.

La Regione dovrà esercitare in modo puntuale e accurato le sue prerogative di socio, procedendo, se del caso, alla revoca degli amministratori e all'avvio di azioni di responsabilità, qualora le loro condotte abbiano generato un danno per la società. L'analisi dei dati, peraltro, può consentire anche una verifica della qualità dei servizi o sollecitare la decisione di completa esternalizzazione.

Non risulta che vi sia stata la completa esecuzione delle misure di razionalizzazione, che, a loro volta, erano state già inserite nel piano di revisione straordinaria.

Sono emerse soprattutto notevoli criticità nella rilevazione dei reciproci rapporti finanziari e patrimoniali. La Regione ha infatti ammesso che l'attuale sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le società partecipate, sicché il monitoraggio di tali rapporti avviene soltanto attraverso apposita corrispondenza. Non è stata dunque effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del decreto legislativo n. 118 del 2011.

La carenza del monitoraggio dei rapporti finanziari ovviamente si ripercuote negativamente sulla possibilità di verificare la concreta attuazione degli indirizzi strategici ed operativi fissati nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR).

In conclusione, la Corte evidenzia che la Regione deve perfezionare l'effettiva e concreta attuazione del sistema dei controlli nei confronti delle società partecipate, al fine di

verificare l'efficacia e l'efficienza della loro gestione, nonché di valutare il loro impatto sulla finanza pubblica allargata.

4.2. Il controllo nei confronti di enti strumentali ed organismi vigilati

La Corte constata che neppure nel 2018 vi è stata l'approvazione del piano di riordino degli enti regionali previsto dall'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015. Tale piano si rende ormai indispensabile in considerazione del numero e dell'eterogeneità di tali enti ed organismi.

Si riassumono adesso le principali criticità in materia di enti:

a)- non sono stati definiti dal DEFR per l'anno 2018 gli indirizzi strategici ed operativi degli enti strumentali o sottoposti a controllo o a vigilanza dell'Amministrazione regionale;

b)- numerosi enti strumentali non hanno approvato tempestivamente il bilancio; non risulta avvenuta in maniera completa l'approvazione dei budget degli enti da parte dei competenti Dipartimenti;

c)- le anomalie e le difficoltà gestionali e finanziarie hanno determinato un numero elevato di commissariamenti;

d)- numerosi enti hanno riportato un risultato d'esercizio negativo;

e)- non risulta che vi sia stata l'effettiva e completa osservanza delle norme sulla revisione e sul contenimento della spesa;

f)- malgrado il notevole numero di enti e organismi strumentali, non è stata avviata alcuna iniziativa di carattere generale finalizzata ad assicurare il coordinamento dei dipartimenti al fine di razionalizzare il sistema di controllo sugli enti regionali;

g)- vi sono state gravi carenze sulla rilevazione dei rapporti finanziari e sulla conciliazione dei debiti e crediti fra enti e Regione.

Infine, la Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona.

5.- La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale

Benché l'efficacia delle misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza sia stata complessivamente agevolata dal ruolo dei referenti per la prevenzione della

corruzione e per la trasparenza, è emerso che il livello di adempimento degli obblighi di trasparenza, anche se in costante incremento, non sempre è tempestivo. Tra i fattori principali che hanno rallentato l'assolvimento degli obblighi di trasparenza sono spesso richiamati: il grande numero di adempimenti da osservare; la complessità organizzativa dell'Amministrazione regionale, articolata in uffici centrali e periferici; la perdurante assenza di applicativi informatici necessari per la raccolta, l'elaborazione, la pubblicazione e il monitoraggio dei dati.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione ha ribadito la perdurante criticità relativa all'assenza di un sistema informatico integrato che risulti adeguato all'ingente flusso di dati da gestire e monitorare.

Va sottolineato nondimeno che nel 2018 non si è completata la mappatura integrale delle aree a rischio, pur trattandosi di attività imprescindibile per l'operatività di un piano pienamente efficace.

Occorre poi promuovere la predisposizione di modelli di valutazione del rischio, che siano maggiormente adattabili e rispondenti alle peculiarità delle funzioni e degli obiettivi dei singoli rami dell'Amministrazione.

Infine, la Corte richiama l'attenzione dei competenti organi per assicurare l'effettività delle attività di verifica sia nell'ambito dell'amministrazione regionale sia nei confronti delle società partecipate, nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione.

14. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

Il settore della finanza locale nell'esercizio 2018 ha continuato a mostrare segni di un significativo travaglio finanziario e di una complessiva difficoltà gestionale.

Il Governo regionale ha avviato una rinegoziazione con lo Stato dell'autonomia finanziaria statutaria, per pervenire ad una riduzione dell'oneroso contributo di finanza pubblica, gravante sui liberi Consorzi comunali, una delle principali fonti di criticità che rendono difficile il normale esercizio delle loro funzioni per l'insufficienza delle risorse finanziarie assegnate, unitamente alla riduzione dei trasferimenti statali. In tale ambito va segnalato positivamente l'Accordo sottoscritto in data 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione in materia di finanza pubblica, integrato con un *addendum,* sottoscritto tra le parti in data 15 maggio 2019[49]. Il Governo nazionale si è impegnato a trovare entro il 30 settembre 2019 soluzioni per fornire sostegno ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane della Regione siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto ai corrispettivi enti intermedi del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché per superare i ritardi nell'applicazione del principio del riscosso in luogo del maturato nei settori dell'imposta di bollo e per alcune regolazioni in materia di IVA[50].

Allo stato sempre più critica appare la situazione finanziaria dei liberi Consorzi siciliani, le cui riscossioni correnti sono in progressiva diminuzione, presentando una contrazione complessiva del 4,59% nel solo esercizio finanziario 2018 rispetto a quello precedente, con un ammontare di euro 462.673.625,28, livello più basso dell'ultimo quadriennio (2015-2018), in presenza di un contributo al contenimento della spesa pubblica molto elevato che, per

[49] L'Intesa interviene, in primo luogo, proprio sulla contrazione dell'onerosità del contributo al risanamento della finanza pubblica, che decresce per la Regione dall'ammontare annuo di 1.304 milioni di euro all'importo di 1.001 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018, disposizione trasfusa nell'art.1, comma 881 della L. 30 dicembre 2018 n. 145. Il successivo comma 881-bis prevede che, per un importo complessivo di 140 milioni di euro, il concorso alla finanza pubblica a carico della Regione per l'anno 2019 venga assicurato utilizzando le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione – Programmazione 2014-2020, già destinate alla programmazione regionale, mentre un importo di 10 milioni di euro è computato, in forza del successivo comma 881-ter, per il medesimo esercizio 2019, a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica mediante corrispondente contrazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

[50] In applicazione del punto 9 dell'Accordo, l'art.1, comma 883 della prefata legge attribuisce alla Regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, mediante erogazione in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025. Il quadro normativo descritto, in chiave prospettica, introduce quindi alcuni elementi di sostegno finanziario, che potranno essere valutati nei prossimi esercizi, allorché potrà verificarsi l'impatto delle misure introdotte, ma soprattutto quali saranno le concrete azioni individuate dal Governo nazionale.

l'esercizio 2018, ha superato la soglia di 270 milioni di euro[51]. A titolo esemplificativo si evidenzia che il totale generale delle assegnazioni statali attribuite alla Città metropolitana di Palermo per l'esercizio 2018, si sostanzia in realtà in un prelievo coattivo di euro -6.891.026,73. A fronte di teoriche assegnazioni finanziarie in entrata, il meccanismo normativo introdotto in seno alla legislazione statale, mediante un articolato computo di trattenute e compensazioni, genera un debito nei confronti dell'Erario da parte dell'Ente di area vasta, così come per tutti gli altri Enti locali territoriali provinciali siciliani.

Per quanto concerne il contributo regionale di parte corrente per il funzionamento degli Enti di area vasta si registra nel 2018 un ammontare complessivo di assegnazioni pari a euro 161.424.611,98, leggermente inferiore a quello erogato l'anno precedente, ma è venuto altresì meno il contributo straordinario destinato al programma di infrastrutture stradali, coerenti con le finalità di cui all'art. 10, comma 1 della L.R. n. 9/2015, erogato nell'anno 2017.

A fronte di minori risorse finanziarie riscosse di fonte statale da parte degli Enti di area vasta, anche nel 2018 i trasferimenti regionali costituiscono una fonte finanziaria parzialmente compensativa rispetto alla contrazione delle assegnazioni erariali e all'oneroso incremento del contributo di finanza pubblica.

Passando alla disamina del fenomeno dei debiti fuori bilancio, si sono analizzati innanzitutto quelli riconosciuti, ai sensi dell'art. 194 del TUEL, nell'esercizio 2017, ultima annualità disponibile, risultati pari ad euro 7.820.665,47, con un leggero incremento rispetto all'importo dell'anno precedente di euro 7.599.399. L'analisi dei dati indica che la genesi prevalente dei debiti fuori bilancio deriva da sentenze esecutive, il cui riconoscimento ha avuto luogo in forza dell'art. 194, lett. a), del TUEL, a conferma del rilievo più volte mosso che molti contenziosi, in cui l'Amministrazione risulta soccombente, hanno costituito una modalità per rinviare negli anni successivi oneri discendenti da acquisizioni di beni e servizi effettuate in assenza di copertura finanziaria o senza preventivo impegno di spesa ovvero da scelte gestionali errate, dando luogo ad inevitabili condanne, con l'aggravio del pagamento di interessi e spese legali. Va posta in evidenza la peculiare situazione della Città metropolitana di Catania, che presenta di gran lunga l'importo maggiore di debiti fuori bilancio riconosciuti pari a euro 4.989.285,83, di cui euro 2.252.579,52 per acquisizione di beni e servizi, legittimati ai sensi della lett. e) del citato art. 194: le dimensioni del fenomeno

[51] Nota Assessore regionale per l'Economia del 27 dicembre 2018.

sembrano essere sintomatiche di una gestione poco organizzata e comunque non rispondente ai dettami del d.lgs. n. 118/2011.

Va rimarcata negativamente l'esponenziale crescita registrata dai debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, che sono passati, da un ammontare al 31 dicembre 2016 di euro 4.401.839 all'importo raddoppiato di euro 8.553.267, quasi tutti riconducibili a sentenze esecutive che hanno visto soccombere le Amministrazioni interessate. Tali dati, comparati con quelli degli esercizi precedenti, sono sintomatici delle crescenti difficoltà finanziarie in cui si dibattono gli Enti locali intermedi, ed evidenziano una inadeguata applicazione dei principi della contabilità armonizzata, che hanno imposto la costituzione di appositi fondi, quali quello per spese legali, i cui accantonamenti dovrebbero contribuire a ridurre l'impatto negativo delle soccombenze.

Le limitate disponibilità finanziarie hanno indotto gli Enti di area vasta ad accantonare stanziamenti insufficienti rispetto alla mole del contenzioso passivo, operando una valutazione approssimativa sugli esiti infausti delle controversie.

Alla luce del contesto caratterizzato da una riduzione delle entrate etero determinate e da equilibri di bilancio assai precari, tanto che nel 2018 va rilevato il dissesto del libero Consorzio comunale di Siracusa (peraltro anche il dissesto, diversamente da quanto avviene nei Comuni, che sono titolari di entrate proprie, rende difficile individuare le condizioni che consentano la soluzione dei gravi problemi strutturali e conducano all'approvazione di un bilancio stabilmente riequilibrato), particolare attenzione merita l'analisi di sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo delle spese di carattere permanente.

Ai fini dell'individuazione del personale in esubero dei liberi Consorzi comunali da destinare alle procedure di mobilità obbligatoria, l'art.2 della L.R. n. 27/2016, fissati i criteri di riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali[52], ha introdotto, al comma 2, una procedura ai fini dell'individuazione del personale da destinare alle procedure di mobilità. L'art. 3, comma 22, della medesima L.R. aveva quindi posticipato i percorsi di stabilizzazione del precariato alla conclusione delle procedure previste dal prefato art.2. Tale blocco delle assunzioni era stato ritenuto da questa Corte applicabile fino alla ricollocazione del personale in esubero degli Enti locali intermedi, onde evitare che, nelle more della definizione del processo di riordino, potessero essere

[52] In misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta del 15%.

avviate assunzioni di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti locali. La materia, tuttavia, è stata oggetto di modifica normativa, in forza dell'art. 26 della L.R. n. 8/2018[53], che ha consentito l'avvio dei percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del menzionato art. 3, nonché di quelli di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75/2015, novellando l'originaria impostazione normativa. La disciplina introdotta è stata altresì oggetto di un recente intervento legislativo, nell'ottica di favorire le procedure di stabilizzazione, con l'art. 22, comma 2, della L.R. 22 febbraio 2019 n. 1[54].

Il legislatore regionale ha quindi voluto dare un impulso univoco per eliminare il fenomeno del precariato dagli enti locali, introducendo una norma di interpretazione autentica che chiarisse la specialità delle procedure di stabilizzazione e ne favorisca quindi la realizzazione.

Le assegnazioni delle risorse finanziarie ripartite in favore degli Enti di area vasta per il personale precario nell'anno 2018 ammontano complessivamente ad euro 4.909.870,55.

Sul piano istituzionale, non si registrano novità di rilievo sull'attuazione della riforma degli Enti di area vasta, di cui alla L.R. n. 15/2015, che ha quale presupposto la compiuta definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i vari livelli di governo locale, secondo quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto. L'impianto normativo delineato dal legislatore regionale è stato oggetto di ripetute modifiche, che ne hanno ridisegnato l'assetto, restando tali Enti ancora affidati tuttavia ad una gestione provvisoria che, in aggiunta alla situazione sin qui descritta di crisi finanziaria, ne rendono problematica l'attività. Va menzionata, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 4-20 luglio 2018, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e) della L.R. 11 agosto 2017, n. 17. Con tale decisione il Giudice delle Leggi ha riconfermato la competenza legislativa statale in materia di istituzione dell'ente territoriale Città metropolitana, che non potrebbe avere modalità di disciplina e struttura diversificata da Regione a Regione senza porsi in contrasto

[53] L.R. 8 maggio 2018 art 26 comma 1: "1. In armonia con le disposizioni recate dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e dalla relativa disciplina di attuazione, il comma 22 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 è sostituito dal seguente: "22. Nelle more dell'individuazione degli esuberi di personale di cui alle procedure previste dall'articolo 2 sono consentiti i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.".

[54] Le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'articolo 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo articolo 26.

con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo uniformi. Ha inoltre precisato che l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, operato con la citata L. n. 56/2014, rientra nella competenza esclusiva statale, nella materia "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*", ex art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. Con la L.R. n. 23/2018, la regolamentazione delle elezioni e della composizione degli organi degli Enti intermedi è stata conformata ai dettami fissati dalla Corte costituzionale.

Occorre quindi definire il processo di riforma degli Enti di area vasta, dando attuazione agli adempimenti previsti dalla richiamata L.R. n. 15/2015, affinché venga a cessare l'attuale regime provvisorio, affidato a reiterate gestioni commissariali, vengano ripartite competenze e risorse finanziarie, evitando il crescente deterioramento degli equilibri di bilancio e le attuali logiche emergenziali. In tale ottica va valutata positivamente l'iniziativa dell'Assessore regionale alle Autonomie Locali ed alla Funzione Pubblica di costituire un gruppo di lavoro tecnico per approfondire la tematica delle funzioni dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, allo scopo di individuare le maggiori criticità ed avvistare possibili soluzioni.

Anche il livello comunale è connotato da una condizione di notevole sofferenza finanziaria, per il permanere di una congiuntura economica di sostanziale stagnazione e per il crescente emergere di passività, spesso risalenti nel tempo, che la disciplina sull'armonizzazione contabile sta facendo affiorare, pur con qualche timido segnale di miglioramento nel 2018 in alcuni indicatori finanziari.

Si registra infatti un incremento positivo nel trend delle riscossioni correnti, che ammontano ad euro 4.472.414.114,22, con una crescita del 7,96% rispetto al 2017 (euro 4.142.537.659,06), che coinvolge tutte le tipologie di entrate correnti (entrate tributarie, extratributarie e trasferimenti correnti). Viene confermata, per effetto delle manovre legislative nazionali di contenimento della spesa pubblica e delle modalità di contabilizzazione del fondo di solidarietà comunale, la tendenza ad una progressiva inversione di andamento tra entrate tributarie e trasferimenti, che pone in luce la necessità che gli enti locali incrementino la loro capacità di riscossione, ancora attestata su percentuali insoddisfacenti. Nell'attuale fase congiunturale, soltanto incrementando le capacità di drenaggio della leva fiscale ed extratributaria, unitamente ad una razionalizzazione della spesa, può essere mantenuto l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio.

L'art. 14, comma 1, della citata L.R. n. 8/2018 ha avviato un percorso di semplificazione dei criteri di riparto del Fondo delle autonomie locali. I nove criteri precedentemente previsti sono stati infatti circoscritti a due, quello della spesa storica e quello della popolazione residente, in modo da velocizzare l'assegnazione delle somme agli enti locali e avendo riguardo a modalità selettive che assicurino il sostegno agli enti con maggiori difficoltà finanziarie ed individuino settori virtuosi da incentivare, quali l'incremento delle entrate proprie, lo svolgimento delle funzioni in forma associata o l'attivazione di risorse comunitarie.

Passando all'analisi delle spese di natura continuativa, la compartecipazione regionale agli oneri del personale precario prevista dall'art. 30, commi 7 e segg., della L.R. n. 5/2014, sotto forma, inizialmente, di contributo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, ammonta ad euro 181.900.000,00. La consistenza numerica del personale precario al 31 dicembre 2018 risulta di 13.301 unità con una diminuzione minima di 74 unità rispetto all'anno precedente, circostanza emblematica del permanere del fenomeno del precariato. Nella consapevolezza che vadano trovate soluzioni per il riassorbimento del personale precario, in presenza dei relativi fabbisogni e delle disponibilità finanziarie, va tuttavia raccomandata ponderazione nell'assunzione di determinazioni che comportino una stabile e duratura espansione della spesa corrente, soprattutto a carico di quegli enti locali che presentano problematiche finanziarie di natura strutturale e difficoltà nell'adempiere alle proprie obbligazioni ordinarie (enti in dissesto, in piano di riequilibrio finanziario pluriennale o con gravi disavanzi).

La spesa del personale conferma la tendenza ad un lento decremento, in ragione dei vincoli introdotti dal legislatore nazionale che, sulla base delle rilevazioni del sistema SIOPE sul campione integrale dei Comuni, dal 2013 al 2018 è diminuita del 13% circa, passando da euro 1.626.630.592,92 a euro 1.418.929.685,98. In tale ambito si segnala l'iniziativa dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali di puntare sulla riqualificazione del personale degli enti locali, con un programma di formazione ed efficientamento a valere delle risorse destinate al Piano di Rafforzamento Amministrativo (c.d. P.R.A.), che ha consentito di organizzare 11 sedi operative sull'intero territorio regionale, senza gravare sui bilanci degli enti locali.

Per converso, nello stesso arco temporale, continua a registrarsi un elevato livello di spesa per prestazioni di servizi, che, dopo avere fatto registrare nel biennio 2015-2016 un

costante decremento, è ulteriormente cresciuto nell'esercizio finanziario 2018, superando il picco registratosi nell'esercizio 2014 ed attestandosi all'importo di euro 1.942.779.963,15, nonostante le politiche di *spending review* che molti enti locali hanno intrapreso.

Per quanto concerne il livello di spesa d'investimento, nei Comuni siciliani la spesa in conto capitale presenta un andamento decrescente nel quinquennio 2013-2018, passando da euro 546.067.305 nel 2013 (109,21 p.c.) ad euro 432.377.981 nell'esercizio 2018 (86,01 p.c.), con una perdita sensibile delle risorse da destinare ad investimenti, anche se nell'ultimo esercizio si è verificato un modesto incremento, in linea con quanto verificatosi a livello nazionale. In tale prospettiva l'Assessorato regionale delle Autonomie Locali si è attivato per addivenire allo sblocco delle risorse a valere sul Programma di Azione e Coesione (POC 2014/2020) relativamente a programmi di intervento datati non ancora disponibili.

Sul piano degli equilibri di bilancio, gli anni dal 2013 al 2015 hanno evidenziato volumi di spesa corrente costantemente al di sopra di quelli delle entrate, con una forbice che, nel 2015, è risultata pari a -171,3 milioni di euro. Si va invece consolidando l'inversione di tendenza iniziata nel 2016, considerato che nell'esercizio finanziario 2018 le entrate correnti superano sensibilmente l'ammontare delle spese correnti, atteso che le entrate si attestano ad euro 4.472.414.114 a fronte di un importo della spesa corrente di complessivi euro 4.099.561.995.

Le rilevanti tensioni di cassa danno frequentemente luogo al massivo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, che da temporaneo rimedio per far fronte a momentanee carenze di liquidità, tendono a trasformarsi in improprio strumento di finanziamento a breve, generando quindi strutturali squilibri di cassa. La consistenza di tali anticipazioni registra una crescita costante dal 2013, anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei Comuni siciliani, è aumentato da 327 euro p.c. nel 2013 a 505 euro p.c. nel 2017. Iniziali segni di contenimento si sono manifestati nell'esercizio 2018 con un importo di anticipazioni di euro 2.210.271.378,98 ed un'incidenza di 440 p.c.: occorrerà quindi monitorare nei prossimi esercizi se siamo o meno di fronte ad un reale miglioramento degli equilibri di cassa. Pur emergendo un importo delle anticipazioni di tesoreria utilizzate dai comuni inferiore nel corso del 2018 a paragone della quota di euro 2.551.533.655,13 del 2017, rimane elevata la quota di incidenza sul totale delle riscossioni pari al 24,19%, così come rilevante è il rapporto tra anticipazioni e pagamenti pari al 25,60%, sicchè un pagamento su quattro viene effettuato ricorrendo ai fondi delle anticipazioni di tesoreria.

In termini più generali, la Sezione di controllo ha riscontrato nell'esercizio delle verifiche finanziarie operate ex art. 148-bis del TUEL nell'esercizio 2018, che in molti enti locali continuano a non trovare corretta attuazione i principi dell'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, a seguito del recepimento operato in Sicilia con l'art. 1, comma 2, lett. b) della legge regionale 10 luglio 2015 n. 12. Senza pretendere di potere esporre le criticità più frequentemente riscontrate, alcune tuttavia pare utile che vengano segnalate sia per la loro frequente presenza che per i loro riflessi sulle attività gestionali e sugli equilibri di bilancio.

La più diffusa irregolarità è costituita dalla tardiva approvazione dei documenti contabili (bilancio, rendiconto) rispetto alle scadenze fissate dal TUEL: appare necessario richiamare l'attenzione sulla obbligatorietà del rispetto dei suddetti termini, come recentemente confermato con la deliberazione n. 149/2019/INPR. Ciò in quanto la rendicontazione, simmetricamente alla tempestiva programmazione per un corretto sviluppo delle politiche di bilancio, rappresenta al contempo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione.

Altro rilievo ricorrente si rinviene nella non corretta costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che frequentemente presenta accantonamenti insufficienti rispetto alla crescente mole dei residui attivi, spesso vetusti e di difficile esigibilità, nonchè modalità di determinazione che non tengono conto di tutte le tipologie di entrate. Il ridimensionamento di questa fondamentale posta contabile impedisce una corretta svalutazione dei crediti, contabilizzati nel conto del bilancio, anche se di difficile esazione, generando un'indebita capacità di spesa in assenza di entrate effettive. Una notazione particolare merita la diffusa applicazione tra gli enti locali delle disposizioni dell'art. 2, comma 6, del d.l. n.78/2015, con il ricorso all'utilizzo di una parte della quota accantonata a titolo di Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), nel risultato di amministrazione ai fini della costituzione del FCDE. In ordine a tali modalità di sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, pur non disconoscendo che tale facoltà discende dalla fonte normativa sopra richiamata, suffragata dalla norma interpretativa di cui all'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, sussistono ragioni di cautela nell'operare una massiccia traslazione degli accantonamenti del FAL all'interno del FCDE, in quanto un eccessivo depauperamento del primo Fondo per un titolo diverso dall'avvenuto rimborso dell'anticipazione di liquidità,

può ampliare indirettamente il *plafond* di spesa delle Amministrazioni locali o creare un aumento artificioso dell'avanzo disponibile, prefigurando profili di dubbia costituzionalità per la violazione dei principi di cui agli artt. 81 e 91, comma 1 Cost., sicchè con ordinanza n. 5/2019/EL le Sezioni riunite della Corte in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale del prefato art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 125/2015, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017 in relazione agli artt. 3, 81, 97, comma 1, 119, comma 6, e 136 della Carta Costituzionale.

Tematica fondamentale nello scenario della finanza locale è quella della riscossione delle entrate proprie, cui si connettono le criticità del ricorso alle anticipazioni di tesoreria, della crescente mole dei residui attivi e passivi per le difficoltà di pagare i fornitori e degli squilibri di cassa. Si è reputato quindi di esaminare sotto il profilo normativo e sulla scorta dei dati forniti da "*Riscossione Sicilia spa*" l'andamento delle riscossioni in ambito locale. Molti enti locali infatti, cui possono addebitarsi in alcuni casi disfunzioni organizzative o ritardi nell'azione di riscossione delle entrate proprie, lamentano le vischiosità dell'attuale sistema, che unitamente alla debolezza del tessuto economico locale ed ai fenomeni sempre presenti di elusione ed evasione tributaria, rendono complesso il recupero delle morosità accertate.

In effetti, il legislatore, nell'ottica di tracciare percorsi di definizione agevolata per il pagamento dei tributi in carico agli agenti della riscossione, ha inconsapevolmente innescato un effetto di stallo, col sovrapporsi di provvedimenti normativi, che hanno modificato in modo quasi schizofrenico sia l'ambito oggettivo della definizione agevolata dei carichi tributari che le cadenze temporali dei termini di pagamento rateale[55].

---

[55] Dapprima infatti con il d.l. n. 193/2016, convertito con legge n. 225/2016, all'art. 6, comma 2, era stata fissata al 21 aprile 2017 la possibilità per il debitore di manifestare all'agente della riscossione la volontà di avvalersi della definizione agevolata, con pagamenti rateali che dovevano concludersi entro settembre 2018, con il contestuale blocco delle azioni esecutive.
Successivamente in forza dell'art. 1 del d.l. n. 148/2017, convertito con legge n. 172/2017, i termini per il pagamento delle rate sono stati differiti ed è stata estesa la possibilità di integrare i debiti da estinguere, con possibilità di presentare apposita dichiarazione da rendersi entro il 15 maggio 2018, impegnandosi a pagare ratealmente con scadenza dell'ultima rata fissata a febbraio 2019, anche per coloro che non avevano adempiuto ai versamenti relativi ai piani rateali già in essere.
Più recentemente l'art. 3 del d.l. n. 119/2018, convertito con L. n. 136/2018, ha ulteriormente differito la scadenza per la presentazione della dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, fissandola al 30 aprile 2019, ed introducendo la possibilità di pagamento o in unica soluzione entro il 31 luglio 2019, ovvero nel numero massimo di diciotto rate consecutive a decorrere dal 2020. La disposizione prevede altresì la sospensione degli obblighi di pagamento derivanti da precedenti dilazioni in essere, l'iscrizione di nuovi fermi amministrativi ed ipoteche, l'inibizione all'avvio di nuove procedure esecutive ed alla prosecuzione di procedure coattive precedentemente avviate, salvo che non si sia tenuto il primo incanto con esito positivo.

E' di tutta evidenza che il quadro normativo sinteticamente descritto ha frenato il pagamento dei debiti inseriti nei carichi degli agenti della riscossione, impedendo anche i recuperi coattivi.

Al 31 dicembre 2018 è certamente sconfortante l'andamento delle riscossioni che emerge dall'analisi dei dati forniti da "*Riscossione Sicilia spa*". Per quanto concerne gli avvisi di intimazione affidati dai Comuni siciliani all'agente della riscossione, dal carico relativo all'anno 2017 di € 275,814 mln. risultano riscossi solo € 6,331 mln. con una percentuale del 2,30%, mentre risulta un importo rilevante di sgravi pari ad € 77.287 mln. (28,02%). Il trend relativo agli avvisi di intimazione in carico nel 2018 risulta ancora più modesto: a fronte di un carico pari ad euro 180,083 mln. risultano riscossi appena euro 1,869 mln. (1,04%), con un significativo importo di sgravi per euro 20,738 mln. (11,52%). Le cause principali degli sgravi sono riconducibili ad errate iscrizioni al ruolo dei contribuenti da parte dei Comuni, al ricorso a data base non sempre aggiornati o comunque ad errate iscrizioni per ragioni di varia natura, che vengono segnalate successivamente all'agente della riscossione.

Passando all'esame degli avvisi di pagamento affidati all'agente della riscossione, va precisato che tali avvisi vengono emessi su richiesta di un numero esiguo di enti locali, prevalentemente di piccole dimensioni, in forza di convenzioni risalenti nel tempo, mentre la maggior parte dei Comuni preferisce procedere direttamente attraverso i propri uffici ovvero si affida a società specializzate esterne. In tali casi la percentuale di riscossione cresce sensibilmente, attestandosi al 48% circa del carico del 2018, a dimostrazione che risulta più agevole incassare i tributi, quando gli avvisi di pagamento intervengano durante o a ridosso dell'esercizio di competenza.

Per quanto concerne i ruoli per i quali sono state già emesse le cartelle esattoriali e quindi, mediamente, quelli più risalenti nel tempo, relativamente al carico 2017 si rileva che, a fronte di un ammontare pari a euro 169,347 mln. risultano riscossi al 31/12/2018 euro 13,889 mln. con una percentuale dell'8,20% ed un ammontare di sgravi corrispondente a euro 4,590 mln. (2,71%). Ancora più modeste si dimostrano le risultanze relative al carico 2018, che registra una considerevole crescita in valore assoluto, attestandosi a euro 267,444 mln., ma con un calo delle riscossioni pari a a euro 7,282 mln. appena il 2,72% del totale, che sommato agli sgravi (1,14%), determina una percentuale di residui da riscuotere del 96,13%. Al di là delle molteplici cause che concorrono a determinare percentuali di riscossione così

insoddisfacenti, occorre quindi interrogarsi su come intervenire per invertire gli attuali trend assai problematici.

Una notazione finale meritano gli effetti applicativi sui bilanci degli enti locali che deriveranno dalle partite debitorie annullate in forza dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 119/2018[56]. Le conseguenze di tali cancellazioni non sono, allo stato, stimabili, ma è verosimile che emergeranno ulteriori disavanzi in molti enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, né appare comprensibile perché il legislatore abbia cancellato anche le partite debitorie, per le quali i debitori avevano già dichiarato di aderire alla definizione agevolata delle pendenze.

Passando all'esame del risultato di amministrazione dei Comuni siciliani al 31/12/2017, va evidenziato come sia cresciuta la parte accantonata da euro 2.156.977.593 a euro 2.970.001.462. La quota vincolata del risultato di amministrazione, che include i vincoli derivanti da leggi e principi contabili, nonché da trasferimenti e dalla contrazione di mutui, oltre a quelli formalmente attribuiti dalle Amministrazioni, risulta complessivamente pari ad euro 723.924.891, leggermente superiore rispetto all'anno 2016. La parte destinata ad investimenti cresce di quasi il 20% raggiungendo un valore assoluto di euro 143.980.922, con un incremento superiore al 20% confrontato con quello del 2016, indicatore che costituisce un aspetto positivo del quadro esaminato a livello regionale. Per converso, in sensibile peggioramento risulta il dato relativo alla parte disponibile del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, che risulta essere pari a euro -1.421.925.049, confermando le condizioni di diffusa difficoltà finanziaria in cui versano gli enti locali siciliani. Al riguardo, anche nel 2018 sono emerse significative violazioni contabili refluenti sul risultato di amministrazione, quali il mancato appostamento tra le quote accantonate delle dovute poste finanziarie, a fronte di passività potenziali e contenziosi ad alto rischio di soccombenza, o a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità, con la conseguenza che un corretto computo degli accantonamenti avrebbe condotto ad un risultato di amministrazione peggiore rispetto a quello rappresentato.

[56] La norma in esame prevede che i debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivi di capitale, interessi e sanzioni, inseriti nei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già avanzata la richiesta di cui all'art. 3, sono automaticamente annullati alla data del 31/12/2018. Ai fini del relativo discarico, l'agente della riscossione trasmette agli enti interessati l'elenco delle quote annullate su supporto magnetico o in via telematica.

Uno spaccato importante dello stato di salute della finanza comunale è fornito, così come per gli enti di area vasta, dalla disamina dell'insorgenza di debiti fuori bilancio. L'importo di quelli riconosciuti si è leggermente ridotto al 31/12/2017 attestandosi a 83 milioni di euro, con una flessione di circa 2,5 milioni di euro rispetto al 2016: tale dato, seppur migliorativo in termini assoluti, dimostra tuttavia come il ricorso ai debiti fuori bilancio sia consistente ed assuma ancora una valenza significativa nelle dinamiche gestionali dei Comuni. La principale tipologia deriva da debiti da sentenze esecutive (art. 194, lett. a, del TUEL). Tali passività, con aggravio di costi legati ad interessi e spese legali, ammontano a 55 milioni di euro.

L'impatto negativo sugli equilibri di bilancio va attutito grazie a un congruo stanziamento a fondo rischi spese legali, modulato in base al contenzioso passivo con significativa probabilità di soccombenza, ma i controlli finanziari operati hanno rivelato numerosi casi di sottostima di tale fondo, che confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, ed alcune realtà locali, seppur circoscritte, che non hanno ancora neppure operato accantonamenti. In costante crescita rispetto agli esercizi 2015 e 2016 risultano i debiti riconosciuti per acquisizioni di beni e servizi senza preventivo impegno di spesa o copertura finanziaria, che ammontano ad oltre 26 mln. di euro, con un incremento che supera di oltre il 25% l'importo dell'anno precedente (circa 21 mln. di euro), mettendo in luce sia criticità gestionali, sia la difficoltà di individuare risorse in bilancio per adempiere con correntezza le obbligazioni assunte.

La mole prevalente di debiti da riconoscere fa riferimento a sentenze esecutive (209 mln/€ circa), importo destinato ad aumentare in ragione del maturare di interessi e spese legali in caso di avvio di azioni coattive, dovendo quindi percorrersi celermente la strada, in presenza dei requisiti previsti dall'art. 194 del TUEL, del riconoscimento e della conclusione di eventuali accordi bonari con i creditori. La presenza di consistenti debiti fuori bilancio, spesso accompagnati da un disavanzo di amministrazione, ha fatto sì che alcuni enti locali siano stati assoggettati alle limitazioni di spesa di cui all'art. 188, comma 1-quater, del TUEL[57].

[57] Si rammenta che la richiamata disposizione prescrive il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e su cui l'Organo di revisione deve responsabilmente vigilare.

Anche nell'esercizio 2018 è aumentato il numero di enti locali, in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno deliberato di avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Tale istituto costituisce un *tertium genus*, che si aggiunge alle fattispecie di cui agli artt. 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (enti in stato di dissesto), privilegiando l'affidamento della gestione delle misure di risanamento agli organi ordinari dell'ente, con una serie di verifiche semestrali a garanzia del rispetto delle previsioni del piano. La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale continua ad essere oggetto di significativi mutamenti legislativi, ispirati alla necessità di trovare soluzioni a fattispecie concrete, che spesso stridono con l'originario impianto normativo, tutti indirizzati a consentire la rimodulazione e/o la riformulazione dei piani. L'accavallarsi di novelle legislative sta determinando quindi continue modifiche alle originarie formulazioni dei piani, che ne rendono complessa la valutazione e determinano la necessità di attualizzare le loro previsioni originarie, alla luce di situazioni *medio tempore* intervenute. Altro elemento di criticità è costituito dall'anomalo dilungarsi dei tempi dell'istruttoria da parte dell'apposita commissione ministeriale, che precede lo scrutinio sulla congruenza e sulla sostenibilità degli stessi da parte della Sezione di controllo, attività che viene completata mediamente a distanza di due anni dall'intervenuta approvazione dei piani. Ne consegue che, avendo spesso i PRFP decorrenza retroattiva rispetto all'esercizio in cui avviene lo scrutinio da parte della Corte, in pendenza di istruttoria ministeriale si è precisato che la disamina dei piani verrà operata a partire dal loro esercizio iniziale e che gli obiettivi di risanamento vanno perseguiti con immediatezza, onde evitare di essere giudicati inadempienti rispetto alle azioni inserite nei primi esercizi pianificati.

Al 31/12/2018 i Comuni che hanno in corso la procedura di cui all'art. 243-bis del TUEL sono quaranta, con un incremento di circa il 25% rispetto all'anno precedente, e risultano prevalentemente concentrati nelle province di Messina (quindici), mentre nessun ente locale della provincia di Trapani ha avviato tale procedura. Occorre precisare che tali dati sono caratterizzati da grande dinamicità, sia a causa dell'intervenuto dissesto di alcuni Comuni che avevano avviato i PRFP, sia perché altri sono prossimi a deliberarne l'avvio per recuperare consistenti disavanzi, non sostenibili con le procedure ordinarie di ripiano previste dal TUEL.

Sulla specifica materia, si segnalano le recenti pronunce del Giudice delle Leggi nn. 18 e 105 del 2019, che assumono particolare rilievo, in quanto le ordinanze di remissione delle questioni di legittimità costituzionale sono state adottate in sede di esame di piani di riequilibrio pluriennali. La peculiarità delle decisioni è costituita dalla circostanza che la Corte costituzionale si è pronunciata ritenendo possibile qualificare come giudice *a quo* la Corte dei conti in sede di verifica sui bilanci e sui rendiconti degli enti territoriali, in quanto tale tipologia di controllo può essere annoverata tra i controlli di legittimità-regolarità, quindi come giudizio ai fini di cui all'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948. E' stato riconosciuto che si tratta di funzioni in cui l'attività posta in essere risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la pronuncia in materia di controllo finanziario è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione. In passato invece era stata riconosciuta la legittimazione del Giudice contabile nell'esercizio delle funzioni di controllo solo in sede di parificazione dei rendiconti regionali (cfr. di recente C. Cost. n. 196 del 2018 e n. 146 del 2019)[58].

Nell'esercizio 2018 hanno formalizzato il dissesto finanziario 10 Comuni, cui vanno aggiunti altri 26 già in dissesto, che non hanno ultimato la procedura di risanamento, per un totale di 36. L'analisi congiunta dei due istituti si rivela necessaria per fornire un quadro esaustivo dei Comuni con gravi criticità finanziarie e di bilancio, anche in considerazione dei continui mutamenti che si registrano, sia per nuove situazioni deficitarie, sia per l'intervenuto dissesto di alcuni Comuni, che avevano avviato la procedura di piano di riequilibrio pluriennale. La Sezione di Controllo ha recentemente precisato (deliberazione n. 48/2019/PRSP) che la procedura del PRFP può trovare spazio solo per quegli enti locali che siano in condizioni di squilibrio strutturale tali da far temere il dissesto finanziario e mira a prevenire tale evenienza. Una volta intervenuta la dichiarazione di dissesto, vengono invece meno i presupposti che possano legittimare il ricorso alla facoltà di adottare o di riformulare un piano di riequilibrio, come confermato dalla chiara lettera dell'art. 246, comma 1, del TUEL, che configura la dichiarazione di dissesto quale atto non revocabile. Il

[58] Con la richiamata sentenza n. 18 del 14/2/2019 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016 n. 232. La questione è stata ritenuta fondata con riferimento agli artt. 81 e 97, 1° comma Cost., sia sotto il profilo dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, in quanto la norma censurata consente di destinare alla spesa corrente, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, somme necessarie al rientro dal disavanzo. Il Giudice delle leggi ha altresì sottolineato che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale.

nostro ordinamento ha infatti introdotto una chiara disciplina dicotomica tra i due istituti, che ne impedisce un rapporto bidirezionale.

Sotto il profilo della spesa in seno al rendiconto regionale, quella più significativa è costituita dai trasferimenti regionali in favore dei Comuni[59]. Il meccanismo di assegnazione prevede quattro trimestralità posticipate, di cui l'ultima da erogare entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza, le cui tempistiche di riparto ed erogazione finiscono per dilatarsi per via di una concomitanza di fattori, soprattutto per la complessità dell'*iter* politico - amministrativo di acquisizione dei dati necessari al riparto delle somme, di concertazione con i soggetti istituzionali, di ripartizione delle risorse, costituito da una serie di passaggi procedimentali che ne rallentano i tempi di pagamento. Tuttavia, nel 2018 si registra una maggiore celerità nell'adozione del provvedimento di assegnazione di parte corrente (cfr. D.A. n. 201 del 31.07.2018) rispetto all'esercizio 2017 da parte dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali, con benefici sull'attività programmatoria e gestionale comunale.

I trasferimenti regionali di parte corrente previsti per i Comuni nell'esercizio finanziario 2018 a valere del capitolo 191301, missione 18, programma 1, in gestione al Dipartimento delle Autonomie Locali, presentano uno stanziamento di poco più di 334 mln. di euro, di cui una quota destinata a specifiche finalità individuate dal legislatore, mediante le c.d. riserve, via via introdotte in sede di riparto del Fondo. In particolare, risultano liquidati in conto competenza 323,90 mln. di euro ed in conto residui 21,94 mln. di euro. L'analisi delle quote del Fondo Autonomie, assoggettate a riserva dal legislatore regionale, mette in luce un numero crescente di interventi finanziati, privi di logica interconnessione, che rendono complesso il già articolato procedimento di riparto e contraggono per finalità particolari la sua dotazione, che dovrebbe essere destinata esclusivamente ad una omogenea assegnazione di risorse per il funzionamento ordinario di tutti i Comuni siciliani, nel rispetto dei criteri generali di riparto.

---

[59] La disciplina è stata riformata dall'articolo 6 della L.R. n. 5/2014, e ulteriormente modificata dalla L.R. n. 27/2016, che ha parzialmente rimodulato i criteri di riparto, nonché dalla L.R. n. 8/2017, che ha eliminato il Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF. Sono stati inoltre introdotti, per i Comuni, alcuni vincoli di destinazione ai trasferimenti correnti, nella misura del 10% dell'ammontare ricevuto, al fine di garantire l'assistenza ai disabili gravi, nel triennio 2017/2019, oltre che l'obbligo per le amministrazioni comunali di spendere almeno il 2% delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata. Inoltre, il comma 25 dell'art. 7 della L.R. n. 3/2016, come modificato dal comma 6 dell'art.1 della L.R. n. 27/2017, prescrive, ai fini del riparto, che ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, secondo le disposizioni dell'art. 156, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000, sia garantita un'assegnazione di parte corrente non inferiore a quella dell'anno 2015, introducendo un ulteriore elemento di rigidità del sistema di riparto.

Su tale meccanismo non può che confermarsi un giudizio negativo, in quanto si fa sempre più ricorso ad una tecnica legislativa, assai lontana dalle caratteristiche di generalità ed astrattezza. Torna quindi ad evidenziarsi la necessità che tali interventi finanziari mirati trovino eventuale allocazione in disposizioni normative autonome, che non pregiudichino la natura del Fondo autonomie locali, intaccandone in modo significativo le limitate risorse destinate al funzionamento dei Comuni, che vivono una condizione di diffusa sofferenza finanziaria.

Sui capitoli 191312 e 191313 sono appostate le risorse previste dall'art. 6, comma 10, della L.R. n. 5/2014: il primo assicura la contribuzione decennale per gli enti in dissesto (un milione di euro impegnato e liquidato); il secondo, che contribuisce a finanziare gli enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, presenta uno stanziamento di euro 6.209.827,20 (circa 1 mln. meno rispetto al 2017, di cui risultano liquidati solo euro 886.91,1340): alla luce della crescita del numero degli enti locali che hanno avviato procedure di risanamento, sarebbe ragionevole incrementare gli stanziamenti ed erogare prontamente la relativa dotazione finanziaria, per supportare i Comuni impegnati nel recupero dei disavanzi generati.

Un'altra significativa voce di finanziamento di parte corrente è costituita dal Fondo per garantire il minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, allocato al capitolo 191307, per uno stanziamento complessivo di euro 116.984.000,00 destinato ai Comuni e ai liberi Consorzi comunali, rispettivamente, per euro 66,909.388,02 ed euro 50.074.611,98, impegnati e pagati in corso d'anno. Per quanto concerne il Fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali, il capitolo 191310 presenta uno stanziamento definitivo di 183,380 milioni di euro, quasi totalmente impegnato.

I trasferimenti in conto capitale a valere del capitolo 590402 presentano uno stanziamento di euro 138.005.098,67, quasi integralmente impegnato e liquidato, mentre sul Fondo per investimenti comunali, di cui all'art. 6, comma 5, della L.R. n. 5/2014, sono stati erogati quasi 115 milioni di euro: 23 milioni di euro sono stati liquidati per investimenti ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.