



Intervento dell'Assessore per l'Economia, Gaetano Armao, nella seduta del 27 aprile 2018
**PROFILI DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA E DI RILANCIO DEGLI
INVESTIMENTI NEL BILANCIO 2018**

Il dibattito svoltosi ieri in Aula impone a chi ha l'onore di rivestire il ruolo di responsabile dell'economia e della finanza pubblica regionale di svolgere alcune considerazioni che consentano di completare e, sotto altro profilo, precisare taluni degli argomenti prospettati a compendio di quanto già esposto dal Presidente della Regione a conclusione della seduta di ieri.

Aggiornamento quadro delle entrate del Titolo I

Per la formulazione delle previsioni delle entrate tributarie sono stati seguiti i criteri di valutazione e le proposte indicati dal competente Dipartimento regionale delle Finanze.

In particolare per le previsioni delle entrate per il triennio 2018\2020 sono state stimate sulla base delle entrate del bilancio 2017 alla data di formulazione delle stime.

La circostanza dell'approvazione del bilancio di previsione 2018 nel mese di marzo avanzato consente di affinare la stima tenendo conto dei dati di preconsuntivo del bilancio 2017 noti a quasi tutto marzo 2018. Conseguentemente, sulla base dell'analisi degli andamenti aggiornati di alcuni cespiti di entrata, si è avuto modo di revisionare le stime di alcune voci che nell'esercizio 2017 registrano incrementi rispetto al 2016.

Ne discende che il quadro programmatico di finanza pubblica deve tenere conto delle stime previsionali dei capitoli di entrata esposti nella seguente tabella (1171,1193,1206,1218,1400,1614) che sono state effettuate, a legislazione vigente, sulla base dell'analisi dei dati delle contabilità amministrative disponibili che sono quindi aggiornati positivamente (in particolare vengono registrate le variazioni in aumento dei seguenti capitoli:

Capitolo	Denominazione	Previsione 2018	Previsione 2019	Previsione 2020
	Titolo 1 – Entrate correnti di natura tributaria , contributiva e perequativa			
1218	Tasse automobilistiche	320.000.000,00	320.000.000,00	320.000.000,00
1614	Prelievo erariale dovuto ai sensi del Decreto Legge 30 settembre 2003, n.269, sugli apparecchi e congegni di gioco, di cui all'art.110, comma 6, del Decreto Regio n.773 del 1931	300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00
1171	Imposte dirette derivanti dalla definizione di pendenze e controversie tributarie	3.500.000,00	3.300.000,00	3.200.000,00
1193	Imposta sostitutiva dell'Imposta sui redditi (già imposta sul reddito delle persone fisiche) dovuta dai soggetti che si avvalgono del regime fiscale delle attività marginali	30.000.000,00	33.000.000,00	34.000.000,00
1206	Imposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative	12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00
1400	Entrate eventuali diverse concernenti le tasse e le imposte indirette sugli affari	38.000.000,00	37.000.000,00	38.000.000,00



Pari rispettivamente a euro 30.000.000,00 (cap. 1218), 25.000.000,00 (cap. 1614), 10.000.000,00 (cap. 1171), 10.000.000,00 (cap. 1193), 7.500.000,00 (cap. 1206) e 9.000.000,00 (cap. 1400).

Per quanto concerne l'IRPEF e l'IVA si fa presente che al momento della riedizione del Documento di programmazione le previsioni del bilancio 2017-2019 erano già state formulate, a legislazione vigente, tenendo conto del riparto dell'IRPEF secondo il criterio del maturato in luogo del riscosso (Dlgs 11/12/2016 n. 251), legislativamente consacrato. Lo stesso criterio, tuttavia, non poteva essere considerato per la previsione dell'IVA non essendo stato all'epoca emanato il relativo decreto legislativo, sebbene l'Accordo stipulato in data 12/7/2017 abbia poi previsto il passaggio al maturato con decorrenza 2017.

Rispetto a quel momento va ricordato che nel Decreto legislativo 25 gennaio 2018 n.16 che ha finalmente consacrato - anche se in proporzione del tutto insufficiente rispetto alle legittime aspettative scaturenti dallo Statuto di autonomia - il criterio di riparto del maturato opera anche per l'IVA.

Sul punto giova precisare che l'entrata in vigore il 30 marzo, fermo restando che giusta il punto 3 dell'Accordo del 12 luglio 2017 la Struttura di Gestione dell'Agenzia delle Entrate avrebbe provveduto, a decorrere dal 1 gennaio 2017, alla corretta ripartizione delle entrate da modello F24 tra Stato/Regione e alla conseguente integrale attribuzione alla Regione Siciliana delle entrate erariali di spettanza regionale, al netto delle compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24 e delle eventuali anticipazioni di fondi di bilancio occorrenti per la regolazione contabile delle compensazioni medesime, nonché dei rimborsi in conto fiscale imputabili alla Regione siciliana afferenti a tributi diversi dall'IVA e dall'IRPEF.

Pertanto, l'applicazione del principio del maturato ad entrambi i cespiti, comporta che dal 2017, ed a regime, non sia più necessario regolare contabilmente, a valere sulla spesa, le somme corrispondenti alle compensazioni del contribuente che hanno ridotto le somme versate in entrata per effettuare un computo in termini lordi in bilancio.

Una diversa conseguenza riguarda il sistema dei conguagli per entrambe le imposte. Infatti a regime ogni anno finanziario è composto dall'acconto che viene introitato per una stima complessiva che dovrà avvicinarsi il più possibile al 100%.

E' di tutta evidenza che nei rapporti con la Struttura di gestione si è evidenziata la necessità di calcolare l'erogazione degli acconti stimandoli per difetto per evitare conguagli a favore dello Stato.

Ovviamente non maggiore al 2 per cento.

Negli anni a regime (2018 per l'IRPEF conguaglio 2016 e 2018 per l'IVA conguaglio 2017) quindi la previsione viene integrata della somma presunta per un conguaglio stimabile in circa il 2 per cento.

Il primo anno per entrambe le imposte viene scontato anche un conguaglio che tiene conto della particolarità che l'anno in questione (il 2016 per l'IRPEF e il 2017 per l'IVA). Infatti le imposte sono state introitate nelle casse della Regione con il sistema del



riscosso (quindi al lordo cui ha corrisposto un netto con una regolazione contabile a carico del bilancio della Regione siciliana).

Scendendo più nel particolare, per quanto concerne il meccanismo contabile di trasferimento del gettito occorre rammentare che lo stesso si attua con un sistema di acconti/conguagli, assumendo, per l'IRPEF, giusta DM applicativo 28 settembre 2017 a denominatore, l'imposta netta risultante dalle dichiarazioni fiscali relative all'ultimo anno di imposta disponibile, ovvero con un gap di circa due anni.

Ne discende che, per l'IRPEF, escluso l'esercizio 2017 per il quale non è atteso conguaglio di anni pregressi, dall'esercizio 2018, nel corso del quale verrà erogato dopo i controlli delle relative dichiarazioni il conguaglio dell'anno di imposta 2016, e per gli esercizi futuri vi sarà sempre uno sfasamento temporale biennale fra l'acconto e il conguaglio a saldo riferibili al medesimo anno di imposta, che costituisce il momento di effettiva conoscenza dell'Irpef maturata e quindi della crescita reale dei redditi registrata in quell'anno a fronte di quella prima soltanto stimata.

Occorre, altresì, precisare che il DM citato proprio al fine di evitare conguagli a debito o a credito eccessivi prevede all'articolo 3 la facoltà della Regione sia di interrompere la corresponsione dell'acconto che quella di applicare una percentuale di acconto inferiore.

Per l'IVA maturato, rilevano, invece, quali parametri il gettito nazionale dell'omologo capitolo del bilancio dello Stato ed i consumi nazionali delle famiglie e anche se non è stato emanato il relativo decreto ministeriale applicativo, si ritiene che per detto cespite il trasferimento del gettito avverrà con un sistema di acconti/conguagli, con la differenza che lo sfasamento temporale di conoscenza dell'Iva maturata sarà di tipo annuale facendosi riferimento al gettito a consuntivo dell'Iva affluita al bilancio dello Stato nel precedente esercizio finanziario. Tali sfasamenti temporali rilevano ai fini delle previsioni di bilancio poiché alla stregua dei principi contabili applicati di cui ai punti 3.7.8. e 3.7.10 dell'allegato 4/2 del Dlgs. n. 118/2011 l'accertamento dell'acconto e del conguaglio va effettuato per cassa.

In fase di prima applicazione del nuovo sistema di stima il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha comunicato l'ammontare del conguaglio stimato a saldo Irpef spettante per l'anno di imposta 2016 sulla base delle risultanze complessive dell'imposta netta 2016 che consentito una stima aggiornata degli acconti 2018,2019,2020, ai quali, per quanto prima detto, deve aggiungersi una stima del conguaglio.

Dalla Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali del Dipartimento ministeriale delle Finanze sono stati comunicati dati sul conguaglio Irpef 2016 che, sebbene non ancora determinato, viene stimato in un *range* fra l'importo di 148 mln euro e 200 mln di euro, mentre più bassi saranno i conguagli relativi agli esercizi finanziari 2019 e 2020 (pari a quasi il 4 per cento del gettito IRPEF).

Le medesime informazioni non è stato possibile averle per l'IVA per , allo stato delle informazioni non si ritiene di dovere stimare il conguaglio in misura superiore al 2 per cento per prudenza.



In conseguenza dell'applicazione alle previsioni si é quindi aggiornato il quadro programmatico anche con la seguente tabella:

capitolo	Conguaglio	2018	2019	2020
1023	2016	50.000.000,00		
1023	2017		50.000.000,00	
1023	2018			50.000.000,00
1203	2017	50.000.000,00		
1203	2018		50.000.000,00	
1203	2019			50.000.000,00

Grazie alle informazioni ottenute dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate l'ammontare delle spettanze dell'anno 2017 e una stima di quelle relative all'anno 2018, a titolo di anomalie nella ripartizione F 24, è stimabile prudenzialmente secondo le tabella seguente sui seguenti principali capitoli: 1024,1026,1197, 1200, 1205,1210,1217.

capitolo	descrizione	2018	2019	2020	variazione
1024	Imposta sul reddito delle società, già imposta sul reddito delle persone giuridiche	474.000.000,00	473.000.000,00	472.000.000,00	4.000.000,00
1026	Ritenute sugli interessi e redditi di capitale	78.000.000,00	77.000.000,00	76.000.000,00	1.000.000,00
1197	Imposta sostitutiva sui redditi derivanti dalla rivalutazione dei fondi per il trattamento di fine rapporto e dai rendimenti attribuiti ai fondi di previdenza	7.000,00	7.200,00	7.400,00	5.000.000,00
1200	Entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito	9.700.000,00	9.500.000,00	9.300.000,00	1.000.000,00
1205	Imposta di bollo	140.000.000,00	140.000.000,00	140.000.000,00	5.000.000,00
1210	Tasse ed imposte ipotecarie	88.000.000,00	89.000.000,00	89.000.000,00	4.000.000,00
1217	Tasse sulle concessioni governative escluse quelle per la licenza di porto d'armi anche per uso di caccia, di cui all'art.23, primo comma, della legge 27 dicembre 1977, n.968.	36.000.000,00	37.000.000,00	37.000.000,00	5.000.000,00

Alcune voci straordinarie sono state iscritte nello stato delle previsioni per le seguenti fattispecie imposte riscosse e non versate da parte dei soggetti della riscossione (ACI e Riscossione Sicilia spa).

Il primo concerne l'ACI nei confronti del quale Ente, a seguito di pregresso contenzioso, è stata notificata la formale ingiunzione di pagamento ex T.U. 639/2010 che, essendo stata rigettata la richiesta di sospensione dal Tribunale di Palermo (con



sentenza RG 13104 -1/2017 del 22.08.2017) ha reso esecutiva la predetta ingiunzione costituendo il titolo per l'iscrizione a ruolo di riscossione, per l'importo di €31.022.994,43, reso esecutivo e trasmesso all'Agenzia delle Entrate Riscossione con nota prot. n. 7183 del 14/03/2018.

La seconda fattispecie scaturisce dall'iniziativa assunta dalla Banca Monte dei Paschi di Siena di sospendere le aperture di credito concesse a Riscossione Sicilia spa, con la conseguenza del mancato riversamento, da parte di quest'ultima, di somme riscosse per tributi ed altre entrate spettanti alla Regione.

In particolare, dopo aver interessato l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo (con nota prot. n. 21536 del 06/09/2017) al fine di acquisire ogni suggerimento utile circa le iniziative dalla stessa ritenute opportune a salvaguardia dell'Erario, su sollecitazione di quest'ufficio, Riscossione Sicilia ha aggiornato l'Amministrazione regionale circa l'andamento dei riversamenti e del contenzioso in essere con la Banca che, relativamente al ricorso ex art.700 c.p.c. proposto dalla stessa Società per ottenere il ripristino, in via d'urgenza, degli affidamenti sospesi dalla Banca, è stato definito con Ordinanza R.G.N. 17023/2017, pronunciata dal Tribunale di Palermo, in composizione collegiale, in data 12/01/2018, di rigetto del reclamo di Riscossione Sicilia, avverso l'Ordinanza R.G. 14429/2017 del 5/10/2017, dello stesso Tribunale in composizione monocratica.

Fra le motivazioni poste a base dell'Ordinanza del 12/01/2018 vi è quella per cui, in virtù della natura pubblicistica del rapporto tra amministrazione ed ente di riscossione, il *"danaro incassato da quest'ultimo a tale titolo, fino a quando non entra nella disponibilità dell'erario, non è una mera somma di danaro come tale soggetta a confusione, quanto piuttosto un bene rientrante nel patrimonio indisponibile dell'ente impositore, che non può essere sottratto alla sua destinazione pubblicistica se non nei modi stabiliti dalla legge secondo lo schema dell'art.828, comma 2 cod.civ., rappresentando altresì la misura di un credito pubblico impignorabile"*.

Dopo aver portato tale provvedimento a conoscenza dell'Avvocatura dello Stato, quest'ultima ha richiesto la documentazione necessaria a comprovare il diritto al riversamento delle entrate di spettanza, onde poter intraprendere un'iniziativa giudiziale a tutela degli interessi erariali vulnerati dalla sospensione delle linee di credito operata da Monte dei Paschi di Siena.

In riscontro quest'ufficio ha trasmesso all'Avvocatura (con nota prot. n. 5910 del 02/03/2018) un prospetto analitico - fornito da Riscossione Sicilia spa - indicante l'elenco dei mancati riversamenti al bilancio della Regione Siciliana, che si sono verificati nell'arco temporale ricompreso tra il 18 ottobre e il 9 novembre 2017 e che ammontano ad € 68.573.105,83, fermo restando che a breve saranno assunte informazioni, presso la stessa Avvocatura, circa la tempistica delle iniziative che ritiene di intraprendere.

Ne discende che soltanto per l'esercizio 2018 devono iscriversi nelle previsioni di entrata:Riversamento ACI: euro 31.022.994,43; Riscossione Sicilia spa: 68.573.105,83.



Infine una rilevante novità sarà il passaggio progressivo alla completa attuazione dei principi contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 in materia di entrate tributarie.

In particolare, è stato rilevato che nelle scritture contabili della Regione siciliana per l'esercizio passato risultano residui attivi da versare che, frutto delle disposizioni vigenti all'epoca in cui sono sorti, sono di difficile (se non impossibile) mantenimento per un importo oggi corrispondente ad euro 648.083.525,43. Infatti anche per l'esercizio 2017 le somme incassate in c.d. "conto residui" hanno trovato appiattimento secondo regole che approssimativamente legano l'entrate al presunto debitore solamente per euro 338.351,31 (pari a circa lo 0,05 per cento del totale). Risulta evidente, pertanto, che non si trovano nei predetti residui (creatisi con regole non di facile interpretazione) partite da chiudere in maniera coerente e cogente e conseguentemente destinate a permanere per un tempo indeterminato (ed indeterminabile) nei documenti contabili.

Conseguentemente, secondo quanto indicato dalla Ragioneria generale in ossequio alle disposizioni di legge e al fine della più trasparente la chiusura del rendiconto 2017 e la predisposizione del bilancio di previsione 2018\2020 (coerentemente con i principi contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118), si é provveduto alla redazione dei documenti contabili coerentemente ai principi sopra esposti.

In ragione della cancellazione dei residui da versare nel bilancio 2018\2020 e sempre coerentemente con i principi contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 le somme introitate dai ruoli emessi dall'Amministrazione finanziaria sono previste per il futuro per cassa e computate nell'anno in cui le stesse vengono incassate. Le previsioni in entrata tributarie del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018\2020, quindi, tengono conto della mutate modalità di contabilizzazione delle somme incassate dai ruoli emessi dall'Amministrazione finanziaria statale ed il relativo importo viene per trasparenza indicato nel capitolo 1999.

La cancellazione ovviamente peggiorerà il risultato di amministrazione per una cifra stimata in 223.552.943,90 e la relativa copertura avverrà negli anni 2018-2020 per un importo 74,517,647,97.

Sul contesto economico, già declinato dal Documento di economia e finanza della Regione 2017-2019, approvato dal Parlamento alcune settimane fa, si inserisce quello appena delineato dal Documento di economia e finanza appena approvato dal Governo statale 2018 alla stregua del quale *"l'attenzione rivolta al risanamento del bilancio si è affiancata a un costante sostegno alla crescita e al mercato del lavoro, nella consapevolezza che l'occupazione registra le conseguenze del ciclo economico con un ritardo significativo. Un ritardo che si può rilevare nella distanza tra il momento più grave della crisi (il 2009, quando il PIL ha fatto registrare la caduta del 5,5 per cento) e il momento in cui si è arrestata la caduta nel numero degli occupati (settembre 2013). A quattro anni dai primi segnali di ripresa economica (la modesta crescita del PIL nel 2014), registriamo un aumento del numero di occupati pari a circa un milione di unità rispetto al punto più profondo della crisi. In particolare, a febbraio 2018 il numero di lavoratori con contratto a tempo indeterminato (14,935 milioni) è vicino al livello massimo raggiunto prima della crisi (15,032 milioni nel luglio 2008)"*



In tale contesto si fa discendere che *“Il rafforzamento della crescita nel 2017 e le buone prospettive per l'anno in corso consentono di nutrire una ragionevole fiducia nel proseguimento della dinamica positiva degli indicatori occupazionali. I rinnovi contrattuali e il venir meno dei vincoli sulle nuove assunzioni (turnover) nella PA, con conseguenti nuovi ingressi attesi nel settore e in particolare nelle Forze dell'ordine, contribuiranno al miglioramento delle condizioni sul mercato del lavoro.*

Altri impieghi delle risorse pubbliche hanno riguardato misure di rilancio dell'occupazione e degli investimenti pubblici e privati, di riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sulle famiglie, in particolare quelle a reddito medio-basso. E misure per l'inclusione sociale: grazie all'introduzione del Reddito di Inclusione (REI), per la prima volta l'Italia si è dotata di uno strumento nazionale e strutturale di lotta alla povertà attraverso il sostegno al reddito e l'accompagnamento alla ricerca di occupazione quale strumento fondamentale dei processi inclusivi.

Gli interventi di contrasto alla crisi e a sostegno della ripresa hanno beneficiato delle complementarità offerte dalle riforme strutturali, che hanno prodotto progressi su numerosi fronti. Tra questi, l'efficienza della giustizia civile, il funzionamento del mercato del lavoro, la solidità del sistema bancario e del mercato dei capitali, la capacità competitiva delle imprese”

Sicché sul piano previsionale si prefigura un contesto economico di crescita, anche se modesta, che “la prosecuzione del percorso di riduzione del disavanzo negli anni successivi porterà al conseguimento di un sostanziale pareggio di bilancio nel 2020-2021 e all'accelerazione del processo di riduzione del rapporto debito/PIL, che si porterebbe al 122 per cento del PIL nel 2021. Va sottolineato che i saldi di bilancio previsti per il 2019 e il 2020 sono leggermente migliori rispetto a quanto proiettato nella Nota di Aggiornamento del DEF del settembre scorso. L'indebitamento netto scenderebbe infatti allo 0,8 per cento del PIL nel 2019 e sarebbe seguito dal pareggio di bilancio nel 2020 e da un surplus dello 0,2 per cento del PIL nel 2021.”

I RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONE E L'APPLICAZIONE DEL D. LGS. n. 118/2011 s.m.i.

Da più parti nel dibattito di ieri sono stati evidenziati i pesanti oneri che norme statali impongono al bilancio regionale che sottraggono risorse vitali alla Regione e ne rendono asfittica la gestione economica. Come pure della necessità di riaprire il negoziato finanziario con lo Stato che il Governo regionale ha già avviato sin da gennaio attraverso un'articolata piattaforma economica presentata al Governo statale.

Nell'anno 2017, il bilancio della Regione siciliana - come noto e come meglio potrà emergere dal rendiconto generale che il Parlamento sarà a breve chiamato ad approvare - ha continuato a registrare rilevanti incidenze conseguenti alla complessità degli effetti contabili e finanziari determinati, da un lato, dall'applicazione della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e, dall'altro, dalle discrasie connesse all'innesto dei controversi contenuti degli Accordi Stato-Regione sottoscritti nel 2014, 2016, 2017 sul piano economico-finanziario.

In ordine all'applicazione unilaterale con legge regionale del D. lgs. n. 118/2011 s.m. i. si rileva quanto evidenziato nel giudizio di parificazione al Rendiconto 2016



della Corte dei Conti, che ha contestato la violazione dell'art. 43 dello Statuto e della procedura ivi prevista. Questione più volte segnalata e che appare paradossale se si considera che già nel 2012 la Regione si era tempestivamente attivata per avviare l'applicazione dell'importante riforma contabile.

Negli ultimi anni la stagione normativa di recepimento dell'armonizzazione contabile ha, purtroppo, registrato un arretramento rispetto alla salvaguardia delle prerogative statutarie. Tale analisi è correlata ai contenuti della 13 gennaio 2015, n. 3 ma, soprattutto, ai tre gravosi Accordi tra lo Stato e la Regione, stipulati nel 2014, nel 2016 e nel 2017, che evidenziano la palese violazione dell'art. 43 dello Statuto, dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 e dell'art. 79 del D. lgs. n. 118 del 2011 s.m.i. in ragione della perdurante mancanza di una riforma complessiva delle norme di attuazione in materia finanziaria di cui al citato art. 43.

In tale cornice, sussistono le condizioni giuridiche per attuare il rilancio di una nuova, urgente ed irrinunciabile *"stagione negoziale"* con lo Stato, finalizzata ad una serie strutturata di interventi correttivi, nel solco delle legittime relazioni finanziarie tra Stato ed autonomia speciale, *tendenza che non può che trovare conforto nel processo di attuazione del federalismo differenziato di cui all'articolo. 116 Cost. portato avanti, pur con procedure diverse, dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.*

Segnatamente, gli interventi da intraprendere sono:

1. la complessiva revisione del contenuto degli Accordi del 2014, 2016 e 2017, come già previsto, nel contenuto dell'Accordo del 2016, entro il 31 dicembre 2018 e la previsione di nuovi termini applicativi della disciplina del D. lgs. n. 118/2011 ovvero la proroga di alcuni termini vigenti. **Va poi segnalato che il gettito garantito dal D.Lgs. 17 dicembre 2016, n. 251 sull'IRPEF di 1,4 md€ - che ha determinato il già ricordato passaggio dal criterio del "riscosso" a quello del "maturato" per l'attribuzione dell'entrata - è sostanzialmente azzerato dall'onere del contributo al risanamento della finanza pubblica determinato in 1,34 md€, mentre rimane sostanzialmente privo di effetti economici in termini di entrata quanto previsto dalle norme di attuazione in materia di IVA (che prevedono la devoluzione del 3,64 decimi del gettito IVA nazionale di ambito regionale e trasferiscono sulla Regione il finanziamento degli enti intermedi) appena approvate dal Consiglio dei Ministri in attuazione dell'Accordo del 2017. Inoltre, è urgente procedere ad un confronto con il Governo al fine di identificare l'interpretazione ed i metodi di calcolo applicativi dell'impegno assunto dalla Regione - nell'Accordo 2016 - a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3% per ciascun anno del triennio 2017/2020, al netto di alcune spese escluse e in forza di specificate tipologie di provvedimenti legislativi e/o amministrativi, in considerazione anche della gravissima misura sanzionatoria prevista a carico della Regione, nella ipotesi di non raggiungimento dell'obiettivo (prelievo forzoso del corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione, anche per il tramite dell'Agenzia delle Entrate-Struttura di Gestione). Questione peraltro portata all'attenzione del Giudice delle leggi con l'intervenuta impugnazione del bilancio dello Stato 2018.**



2. L'avvio di un nuovo procedimento in Commissione paritetica ai fini dell'approvazione delle indispensabili norme di attuazione, da rivedere rispetto al testo già trasmesso alla Commissione, non essendo il testo già approvato dalla Giunta regionale conforme al quadro normativo di riferimento ed alle previsioni statutarie. Tale procedimento dovrà coordinarsi con quello, altrettanto urgente, relativo alla revisione complessiva delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965), diversamente dagli interventi limitati operati a seguito dei predetti Accordi.

3. La quantificazione delle conseguenze economiche della rinuncia ai ricorsi pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni - stabilita nei tre Accordi richiamati - e la revoca dell'avvenuta rinuncia da parte della Regione siciliana ai crediti vantati nei confronti dello Stato, peraltro riconosciuta dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n. 65/2015).

4. La riconsiderazione dei pesanti contributi al risanamento della finanza pubblica che Regione ed autonomie locali sono costrette a versare e che nel 2018 raggiungeranno, al netto della sostenibilità finanziaria, un'entità incompatibile con ogni prospettiva di sviluppo.

5. L'attuazione del principio della **perequazione infrastrutturale** che trova riferimento nella stessa legge n. 42 del 2009 e che ancora oggi non ha ricevuto applicazione.

Ci accingiamo ad esaminare i nuovi documenti finanziari per il 2018, ma è opportuno collocarli nel contesto economico nel quale si inseriscono e che risale al 2017 proprio per meglio collocare il ciclo economico che si apre con l'avvio della nuova legislatura.

LA SITUAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE SICILIANA: LE ENTRATE

L'andamento delle entrate relativo all'esercizio 2017 è stato rilevato dai dati contabili contenuti nel bilancio preconsuntivo (dati al 30 novembre 2017) ed in base alle stime di proiezione dei suddetti dati al 31 dicembre 2017 e - come noto - con la collaborazione di una Commissione all'uopo nominata. In tale cornice sono emersi i seguenti dati di sintesi:

Previsioni totali di competenza: 25.533 milioni di euro

Previsioni di competenza Titolo I – Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa: 12.100 milioni di euro

Accertamenti totali contabilizzati: 15.257 milioni di euro

Riscossioni c/competenza: 11.196 milioni di euro

Totale riscossioni (competenza + residui): 12.725 milioni di euro

La previsione di competenza è indicata al netto delle partite di giro contabile e di altre partite compensative ammontanti a complessivi 19.800 milioni di euro.

Relativamente alle entrate tributarie del Titolo I, sono stati stimati accertamenti ancora da contabilizzare per un importo di 4.976 milioni di euro; conseguentemente,



alla chiusura dell'esercizio, il totale degli accertamenti di entrata si stabilirà in complessivi 20.233 milioni di euro e, tuttavia, occorre precisare che, in ordine alle entrate tributarie, gli accertamenti stimati a fine esercizio - rispetto alle previsioni definitive - presenteranno **uno scostamento netto negativo di circa 200 milioni di euro**, in ragione della riduzione prevista nei principali cespiti di entrata, quali :

-l'*IRPEF*, per circa 60 milioni di euro in base ai nuovi meccanismi di attribuzione del gettito,

-l'*IRES*, per circa 40 milioni di euro, derivante dalla riduzione dell'aliquota pari al 3,5%, oltre che da ragioni di natura macro-economica;

-le *ritenute per interessi* pari a circa 25 milioni di euro;

-l'*imposta di bollo*, per circa 120 milioni di euro, in base alle nuove modalità (virtuali) di riscossione.

Occorre intervenire per assicurare al bilancio della Regione il massimo delle risorse finanziarie al fine di garantire la stabilità finanziaria del bilancio ed, al contempo, la corretta e dimensionata capacità di finanziamento dello sviluppo sociale e produttivo. A questo riguardo va segnalata l'esigenza di rafforzare l'attività di riscossione sulla quale gravano talune gravi disfunzioni operative rilevate in capo all'agente Riscossione Sicilia s.p.a. e che impongono un tempestivo intervento.

In linea con i principali rilievi e le criticità segnalate nel giudizio di parificazione della Corte al rendiconto 2016, s'intendono perseguire gli interventi che qui si elencano:

1. contrasto all'evasione: occorre impostare azioni incisive rivolte a contrastare l'evasione, in grado di ampliare le basi imponibili del gettito tributario ed extra-tributario, considerata l'inadeguata *compliance* che in Sicilia risulta essere meno efficace rispetto al resto del Paese.

2. revisione degli Accordi Stato-Regione: la questione é stata già richiamata in precedenza ed ha l'obiettivo di pervenire ad un complessivo riordino del sistema finanziario della Regione, senza rinunciare alle entrate statutariamente spettanti e qui va ricordato quanto affermato dalla Corte riguardo al negoziato tra Stato e Regione, dal quale non discendono risorse aggiuntive, bensì interventi correttivi volti a ridurre gli effetti distorsivi al ribasso del gettito.

3. miglioramento della performance dei tributi propri: necessita una rigorosa applicazione del principio contabile della competenza finanziaria che, sul versante di queste entrate, faccia emergere i reali crediti dell'amministrazione, abbandonando la rilevazione per cassa e bisogna alimentare i sistemi secondo il principio sancito dalla nuova disciplina contabile.

4. valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare: occorre completare in tempi brevi l'inventario e la mappatura del patrimonio regionale, valutando la possibilità di recuperare risorse anche dalla dismissione di società partecipate che abbiano ancora un certo valore residuo.



5. **miglioramento del processo di riscossione delle entrate:** reingegnerizzazione ed efficientamento dei procedimenti coattivi. I miglioramenti nella gestione delle entrate devono essere destinati alla riduzione del debito e non al finanziamento di ulteriori spese correnti. In tale contesto non può non ribadirsi la grave situazione in cui versa l'agente di Riscossione regionale (*Riscossione Sicilia S.p.a.*) per gravi disfunzioni gestionali che hanno indotto a concordare con l'Agenzia delle entrate un'urgente ispezione condivisa.

LE SPESE

Già il preconsuntivo della spesa (al 30.11.17) ha evidenziato i seguenti dati:

Previsione di competenza aggiornata: 25.467,1 milioni di euro;

Impegni: 17.282,6 milioni;

Pagamenti c/competenza: 10.580,8 milioni;

Totale pagamenti (competenza + residui): 12.274,9 milioni.

Va precisato che in dicembre, in via generale, si concentra la parte consistente dei provvedimenti amministrativi di impegno che, dunque, modificheranno il relativo dato. La previsione di competenza, al netto delle partite di giro, delle partite di sterilizzazione delle entrate e delle regolazioni contabili, ammonta a complessivi **19,8 miliardi di euro**.

Le voci di spesa più rilevanti, non considerando il disavanzo, sono rappresentate dalla **Sanità** (missione 13) che incide per il **38% sul totale**, dai **servizi istituzionali, generali e di gestione** (missione 1) che hanno assorbito il **12,4%** della previsione complessiva, dai **fondi e accantonamenti** (missione 20) che sono stati pari al **9,3%** del totale e dai **servizi per conto terzi** (missione 99) che hanno rappresentato il **9,5%** del totale della spesa prevista.

I pagamenti hanno presentato **scostamenti significativi** rispetto alle previsioni ed agli impegni, anche per problemi di liquidità. Mentre parte rilevante degli impegni (7.248,2 milioni) presenta un vincolo di destinazione, la restante parte (10.034,4 milioni), pur non denotando vincoli, assume carattere di rigidità, essendo in gran parte destinata alla sanità per circa il **58%**, al personale e ai servizi generali per il **17,2%**, alle autonomie territoriali per il **7,7%** e al debito pubblico per il **4,5%**.

Procedendo ad un'analisi disaggregata della spesa, ma comunque per macro aree, si possono svolgere le seguenti considerazioni, anche al fine di poter intraprendere le azioni correttive:

1. La spesa per il personale in servizio e la spesa previdenziale hanno presentato una previsione di competenza aggiornata al mese di novembre pari rispettivamente a **874,3 milioni** e a **554,4 milioni** di euro; gli impegni alla stessa data ammontano a **815,5 milioni** ed a **553,1 milioni** di euro rispettivamente. La Corte dei conti, nella sua Relazione al consuntivo 2016, pur dando atto che talune iniziali misure di riduzione del costo per il personale siano già in atto, appare difficile immaginare che si liberino spazi per ulteriori stabilizzazioni ed assunzioni.



2. I processi di riduzione in atto vanno monitorati e perseguiti, ma va altresì considerato l'impatto sulla spesa previdenziale, essendo questa, direttamente o indirettamente, in gran parte a carico dell'erario regionale. La spesa per il personale, pur non significativamente comprimibile nel breve periodo, può tuttavia beneficiare di aumenti di produttività se si procede ad una seria reingegnerizzazione dei processi mediante investimenti mirati a recuperi di efficienza nel ciclo produttivo, anche attraverso maggiori investimenti nella digitalizzazione degli stessi.

3. La spesa relativa agli enti produttori di servizi sanitari, con 8.677,4 milioni di stanziamenti di competenza e 7.366,4 milioni di impegni al 30 novembre, rappresenta la voce più consistente di uscita del bilancio regionale. Prendendo spunto dalla citata Relazione della Corte dei conti, i processi di monitoraggio del Piano di rientro, che in atto sembrano essere in una fase di stallo, vanno sbloccati e rilanciati al fine di rendere più efficiente il sistema, realizzando economie e perseguendo il miglioramento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA). Anche incrementi marginali di efficienza, possono consentire risparmi, migliorando il risultato corrente, in parte già impegnato per la copertura del disavanzo in più esercizi. Mentre è prioritario incrementare efficienze legate ai meccanismi di approvvigionamento da parte delle strutture interessate.

4. Un altro capitolo importante per il recupero di efficienze di gestione e, conseguentemente, di economie di bilancio, è quello rappresentato dalla gestione dei vari enti controllati dalla Regione. La spesa per gli enti (previdenza, ricerca, produttori di servizi assistenziali, di servizi economici, ecc.) è prevista in 630 milioni di euro, cui si collegano impegni al 30 novembre per 533,2 milioni di euro. Il problema dell'efficiente gestione degli enti, comprese le società partecipate, dovrà essere affrontato nell'ottica della razionalizzazione della spesa e del passaggio ad una visione "imprenditoriale" dei servizi, fondati sui principi – non più derogabili – dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza amministrativa, in conformità con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di contratti pubblici ed esternalizzazione dei servizi.

5. Una parte consistente della spesa regionale è rappresentata dai trasferimenti in favore degli enti territoriali. In materia di finanza locale, occorre, in via preliminare, mappare la titolarità delle funzioni delegate a tali enti dalla lunga stagione normativa statale e regionale e, conseguentemente, ristabilire la idonea copertura finanziaria delle funzioni delegate. Tale rivisitazione riguarda, complessivamente, i rapporti tra Stato, Regione ed autonomie locali. La spesa per trasferimenti a comuni e province ammonta a 1.936,9 milioni in termini di stanziamenti di competenza a 1.498 milioni in base agli impegni assunti a novembre 2017.

Al riguardo occorre segnalare che stante l'entità raggiunta dal "prelievo forzoso" imposto dallo Stato sui Liberi Consorzi, ai quali peraltro è stato eliminato ogni contributo da parte di quest'ultimo, che per il 2018 cresce sino a superare i 192 milioni di euro, sicché parte del contributo regionale sarà destinato a questa finalità, nonostante la materia della finanza locale non sia stata trasferita alla Regione. Per quanto attiene alla situazione finanziaria, negli anni 2016-17, le tre Città metropolitane



ed i sei Liberi Consorzi sono stati coinvolti in una gravissima crisi finanziaria, che ha compromesso la gestione della rete stradale, i servizi per i disabili e il supporto alle scuole di secondo grado e l'edilizia scolastica e pregiudicato la continuità dei rapporti di lavoro¹. Anche con riguardo a tale profilo la Regione, dopo aver posto la questione in Conferenza Stato-Regioni, ha proposto ricorso contro il bilancio dello Stato.

6. La **consistenza del debito** al 31 dicembre 2016, come risulta dal Rendiconto 2016, è pari a **8.035 milioni** di euro, corrispondente al **53,7% del totale delle passività**. Tale indebitamento è formato per 5.468 milioni da mutui e finanziamenti, e per la rimanente parte da anticipazioni di liquidità (ex D. L. n. 35/2016 e del D. L. n. 66/2014). L'indebitamento per il 2017 costa alle casse regionali **360,8 milioni di euro** per interessi con prospettive incrementali per i prossimi anni. La questione urgente è identificare le soluzioni in grado di ridurre l'indebitamento complessivo fuori dalla logica perversa dei tagli lineari imposta dagli accordi con lo Stato (3% annuale).

7. I **fondi di riserva** presentano una dotazione finanziaria di **2.369,8 milioni** di euro e rappresentano gli accantonamenti effettuati in base ai principi contenuti nel D. Lgs. 118/2011. Tale voce desta preoccupazione con riguardo alla tenuta complessiva del risultato e degli equilibri di bilancio. Occorre, pertanto, verificare immediatamente la congruità delle somme già accantonate, anche in considerazione delle argomentazioni dalla Corte dei conti nel citato documento.

8. Non può sottacersi, infine, la quantificazione del **debito fuori bilancio** che, per espressa disposizione normativa dell'art. 73, c. 1, del D. Lgs. 118/2011, deve essere riconosciuto e formare oggetto di approvazione con legge. Dai precedenti d.d.l., emergono debiti per **43,9 milioni di euro: 30,5 milioni**, relativi ad oneri derivanti da sentenze esecutive e provvedimenti *ex lett. a)* dell'art. 73 e **13,4 milioni** afferenti ad acquisto di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. Occorre contrastare la formazione di debiti in assenza di impegni, richiamando alla responsabilità i soggetti che dispongono tali spese in mancanza di risorse regolarmente impegnate e, dunque, responsabili di fenomeni di cattiva amministrazione.

Infine va evidenziato che il MEF-Ragioneria Generale dello Stato, in occasione dell'esame della L.R. 15/2017 di assestamento del bilancio, ha rilevato, per l'esercizio

¹ Giova ricordare in merito che tale situazione ha determinato l'insorgere di ampie proteste a Siracusa, Enna, Ragusa.

Come noto sino al recente passato lo squilibrio veniva compensato attraverso l'applicazione, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, dell'*avanzo di amministrazione* risultante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Adesso tale squilibrio non può più essere compensato per mancanza o insufficienza di avanzo di amministrazione. Le principali cause di tale situazione sono da ricercare:

- nella drastica riduzione e/o azzeramento dei trasferimenti statali;

- nel prelievo forzoso operato dallo Stato attraverso il contributo di finanza pubblica e, in particolare, nell'incremento annuale per il periodo 2015-2017 previsto dai commi 418 e 419 dell'art. 1 della legge di stabilità n. 190/2014 (a carico di tutti gli enti area vasta: 1 miliardo di euro per il 2015, 2 per il 2016 e 3 per il 2017).

I monitoraggi eseguiti dal Dipartimento delle Autonomie Locali nell'anno 2016 attestano, in particolare, un aggravamento del dato relativo al disavanzo strutturale di parte corrente, causato dal differenziale tra *entrate correnti in riduzione*, per minori trasferimenti e *uscite in aumento* a causa delle introduzioni di nuove voci; detto disavanzo, stimato dai responsabili dei Servizi Finanziari delle ex Province regionali in € 118.186.682,91 sul finire nel 2015, è passato ad € 147.105.600,92 nel 2016 e si attesta nel 2017 in € 192.552.731, a fronte di avanzi di amministrazione disponibili complessivamente pari a €. 44.194.284,00 (nel 2016 erano pari a € 90.587.457,13).



finanziario 2017, che l'equilibrio finale fosse conseguito utilizzando il saldo positivo di parte capitale a copertura del mancato equilibrio di parte corrente in misura corrispondente. Con ciò determinando la copertura degli oneri di parte corrente mediante risorse di parte capitale, in contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge 196/2009 e dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

L'analisi delle politiche finanziarie della Regione dell'ultimo quinquennio evidenzia la strutturazione di una strategia che, al di là della enunciazione di generici obiettivi di risanamento finanziario, razionalizzazione delle politiche tributarie e riqualificazione della spesa, risulta imperniata su una prospettiva congiunturale di breve periodo, a discapito di una coerente programmazione incentrata sulla valorizzazione delle prerogative autonomistiche e delle potenzialità del contesto socio economico territoriale.

I documenti programmatici e contabili e le valutazioni della Corte dei conti evidenziano la rinuncia a definire una strategia di ampio respiro, contraddistinta da un approccio complessivo ai temi del prelievo, dell'autonomia e responsabilità finanziaria, del coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale, da un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico e del modello di offerta di servizi finalizzato al perseguimento di un maggior grado di efficienza.

E dell'atteggiamento rinunciatario della Regione tenuto in questi anni ne sono prova, non solo i remissivi accordi conclusi, ma anche l'atteggiamento tenuto in di fronte alla Corte costituzionale. Valga per tutte ricordare, da ultimo, la statuizione contenuta nella sentenza 4 luglio 2017, n. 154, la quale nel ritenere non fondata, invece, la censura concernente l'asserita violazione del principio di leale collaborazione e del metodo pattizio, di cui all'art. 43 dello statuto, esclusa, infatti, dalla precisa disposizione del terzo periodo della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) comma 680, che prevede il raggiungimento di un'intesa con ciascuno degli enti ad autonomia differenziata, poiché, nessuna prova è stata fornita dalla Regione siciliana, sulla quale pure incombeva il relativo onere, in ordine all'impossibilità, asseritamente conseguente all'imposizione del contributo contestato, di attendere alle proprie funzioni: ne è conseguita la pronuncia sulla non fondatezza della questione posta dalla Regione

Ne è derivata l'elaborazione e la strutturazione di politiche asimmetriche ed incoerenti, slegate dalla attenta valutazione delle esigenze del contesto socio-economico territoriale e caratterizzate da allarmanti carenze strutturali nella predisposizione dei documenti programmatici e contabili: *"mancanza di raccordo tra gli obiettivi di politica economica annunciati e le politiche di bilancio, cioè tra il DPEF e gli altri strumenti di programmazione"*, predisposizione e approvazione di un documento di programmazione che *"non sviluppa la seconda sezione dedicata all'analisi della situazione finanziaria della Regione, mancando del tutto infatti la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica e l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché l'individuazione degli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito e di rientro dal disavanzo"*.



Il quadro economico-finanziario già descritto in termini allarmanti dalla Corte dei conti nel più volte richiamato e travagliato giudizio di parificazione del rendiconto generale del 2016 (risultato di amministrazione al 31.12.2016 nel valore negativo di 99.909.320,64 euro sulla base della gestione dell'esercizio 2016 dell'intero conto del bilancio ed escluso dalla parifica la posta contabile riferita al "fondo perdite società partecipate" in relazione all'insufficiente accantonamento predisposto con riguardo ai dati relativi alla partecipata AST S.p.A.) appare ulteriormente aggravato dalle risultanze del lavoro della Commissione di esperti nominata presso l'Assessorato per l'economia nel dicembre 2017 sia con riguardo alle entrate che alle uscite. Va peraltro ricordato che la stessa Corte ha prescritto che l'Amministrazione regionale "provveda alla regolarizzazione e al completamento dell'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio ed alla conseguente rideterminazione del suo valore".

Il Rendiconto generale, al 31 dicembre 2016, e da questi dati siamo dovuti partire, ha evidenziato un **disavanzo di 5.896 milioni di euro** in conseguenza della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti. Disavanzo a copertura del quale vengono posti in prevalenza il fondo anticipazioni di liquidità (per 2,6 md€) ed il recupero da residui attivi reimputati con riaccertamento straordinario (quasi 2 md€) sui quali la Procura generale della Corte dei conti ed il *Il Sole-24 Ore* hanno espresso gravi preoccupazioni.

Mentre sostanzialmente irrisolti sono risultati al momento dell'insediamento del Governo i nodi individuati a fronte di un appesantimento del contesto economico a partire da quello dell'attrazione della disciplina sull'armonizzazione contabile ai minori trasferimenti derivanti dalle **gravissime disfunzioni emerse in sede di riscossione**.

Se risultano positive le aperture ottenute dal Governo statale nell'interlocuzione con l'esecutivo statale e che hanno condotto, da un lato, alla riapertura del negoziato sull'autonomia finanziaria (con la possibilità di riconsiderare gli accordi conclusi dal precedente Governo regionale), dall'altro, alla mitigazione dei vincoli derivanti da detti accordi sugli esercizi finanziari (a cominciare proprio da quest'anno), permangono elementi di forte criticità desumibili dalle considerazioni sin qui svolte e che impongono una determinata azione politica di negoziazione con lo Stato rispettosa dell'autonomia finanziaria scaturente dallo Statuto unita ad un'intensificazione delle misure di risanamento economico-finanziario della Sicilia.

Si apre, adesso, dopo il lungo confronto in Commissione bilancio, l'esame del ddl di Bilancio, della legge di stabilità e del collegato ordinamentale. Importanti innovazioni sono contenute nei documenti finanziari, mentre rimangono decise le azioni di risanamento e di riequilibrio della finanza pubblica (accorpamento degli enti finanziari, degli IACP, norme sui c. di a. degli enti per l'adozione dei bilanci) di riorganizzazione (concentrazione di enti, istituzione dell'Autorità di bacino, rinnovo del contratto dei regionali) e quelle di rilancio degli investimenti (le nuove risorse assegnate ad IRFIS S.p.A. e quelle connesse ai *Tranched cover*, possono mobilitare più di 1,5 md euro di finanziamenti alle imprese, le disposizioni a sostegno dell'agricoltura



Regione Siciliana
Assessorato dell'Economia

e dell'istruzione scolastica ed universitaria). Significative sono poi le disposizioni a sostegno dei siciliani più deboli (fondo per la disabilità e la non autosufficienza, stabilizzazioni, esenzioni bollo auto, quoziente familiare, Reddito di inclusione e di libertà, della cultura e delle autonomie locali, della sanità penitenziaria non un quadro politico delineato ieri dal Presidente della Regione.

La relazione del Presidente della commissione bilancio ha declinato puntualmente queste innovazioni, il Governo intende difenderle e promuoverle nel confronto leale ed aperto con tutte le forze politiche qui presenti.